

Les
Tendances vers la Démocratie directe
dans les
Constitutions européennes d'après-guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ

présentée et soutenue le mardi 3 décembre 1935, à 14 heures

PAR

Yuet-Yee LEE

Président : M. GUILLOIS, Professeur.

*Suffragants : { MM. BLONDEL, Professeur.
BURDEAU, Agrégé.*

PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1935

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Les

Tendances vers la Démocratie directe

dans les

Constitutions européennes d'après-guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ

présentée et soutenue le mardi 3 décembre 1935, à 14 heures

PAR

Yuet-Yee LEE

Président : M. GUILLOIS, Professeur.

*Suffragants : { MM. BLONDEL, Professeur.
 BURDEAU, Agrégé.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1935

***La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.***



Les Tendances vers la Démocratie directe

dans les

Constitutions européennes d'après-guerre

INTRODUCTION

Tout gouvernement doit avoir pour base la volonté de son peuple ; sa durée et sa force dépendent de cette volonté, s'il s'en sépare et que le peuple n'ait plus la moindre autorité sur lui, alors, le pouvoir passera entre les mains d'une minorité de gens, sa solidité en sera ébranlée au point, bien souvent, de provoquer une révolution intérieure ou une guerre extérieure, parce que cette minorité de gouvernants mésestime l'autorité du peuple, et, de là, s'attire le mécontentement général.

Tous les actes officiels seront en faveur des idées de ces gouvernants, et, au profit de leurs intérêts. C'est ainsi qu'un dictateur emploie la force pour opprimer le peuple, lui dispense le droit, de telle façon, que, le peuple ne cesse de gémir et de souffrir sous la menace de cette force. L'ambitieux désireux de se faire toujours mieux valoir, cherche par des conquêtes, à agrandir son propre territoire au détri-

ment des Etats voisins ; il satisfait ainsi son impérialisme insatiable. Là, est la véritable origine de la guerre européenne de 1914, qui provoqua les événements révolutionnaires constatés dans beaucoup d'Etats.

Les résultats de cette grande guerre, ressentie douloureusement par la plupart des pays, amenèrent une crise terrible qui menace le monde entier : chaque peuple souffre profondément dans sa sécurité, sa tranquillité et même ses moyens d'existence ; cette excitation incessante est certainement des plus graves. Une telle situation est-elle irrévocablement sans remède et alors que nous réserve l'avenir ? Cela est difficile à prévoir, car, aucun exemple, dans le passé, ne permet un optimisme rassurant.

Pour nous, il nous semble voir là un effet de transition mondiale, à la suite de transformations brutales ; non seulement des révolutions ont éclaté dans les Etats d'avant-guerre, révolutions qui ont renversé le régime d'absolutisme et modifié radicalement les régimes politiques ; mais aussi, dans les Etats ayant subi des changements territoriaux importants, donnant ainsi naissance à de nombreux et nouveaux Etats.

Ces Etats nouveaux et transformés s'occupent, tour à tour, d'organiser leur Constitution en vue de l'établissement d'une œuvre étatique, capable de satisfaire les sentiments de leur peuple.

Ces nouvelles Constitutions expriment, presque

partout, un mécontentement à l'égard de l'ancien régime politique. Elles sont la manifestation de nouvelles tendances, parmi lesquelles les plus spécifiques et les plus remarquables vont directement à la démocratie directe.

Ces Constitutions nouvelles sont donc, tout à la fois, le résultat de la grande guerre et aussi des événements révolutionnaires.

Les auteurs de Constitutions agissent par expérience. Instruits par les effets de cette double influence, ils tâchent de réorganiser les vieilles institutions sous des formes modernes.

Tous reconnaissent le déclin de la politique d'autrefois et l'impossibilité, désormais, de chercher à opprimer, de nouveau, les sentiments populaires.

En même temps, ils s'aperçoivent des bons résultats produits par le régime instauré dans les Etats avancés ; ils ont constamment sous les yeux des modèles démocratiques tout faits dont une longue expérience a permis d'éprouver la valeur ; cela leur donne une grande influence et l'on cherche à imiter les meilleurs.

C'est pourquoi, chaque effet objectif, comme chaque principe rationnel, est examiné soigneusement pour obtenir une Constitution s'adaptant à l'époque et aux besoins du peuple ; les semences de la démocratie directe trouvent là un terrain des plus favorables à leur germination.

Il faut également signaler le rôle joué par les principes du président Wilson déclarés pendant la

guerre. On constata alors la nécessité d'une nouvelle institution confirmant les principes démocratiques aux dépens des régimes absolutistes d'avant-guerre. Par là, le peuple occupe lui-même un rang suprême dans la vie politique du pays et un droit de regard constant sur l'activité de ses serviteurs publics, avec la préoccupation incessante de mettre obstacle au retour d'un pareil cataclysme.

La démocratie directe n'est pas le produit de notre époque ; elle fut déjà pratiquée dans les cités grecques antiques, surtout à Athènes.

Le peuple grec avait un idéal de politique très prononcé ; il considérait, comme un devoir de l'Etat, d'englober dans ses fonctions tout ce qui était capable de contribuer au développement du citoyen. Sa vie sociale, politique, était mue uniquement dans l'intérêt de chacun et pour le bien de tous.

Ce système gouvernemental devait employer toute sa puissance pour sauvegarder la prospérité de l'Etat et développer les capacités et la pensée du peuple. Les Grecs admettaient que, si l'homme voulait atteindre à un développement complet, il devait, toute sa vie, faire appel à sa propre volonté ; sa capacité personnelle, pour la vie politique, était toute au service de l'amélioration des hommes.

Le peuple d'Athènes prenait un vif intérêt à toutes les affaires publiques ayant un caractère politique ; tous les citoyens se dévouaient aux affaires intéressant leur société et leur Etat. Toutes

les affaires publiques, aussi bien celles touchant à la législation ou à l'administration, qu'elles soient extérieures ou intérieures, étaient discutées soigneusement, examinées par les citoyens qui ratifiaient les décisions rationnelles.

Une telle vie politique permettait à l'homme de découvrir sa valeur personnelle et sa propre destinée.

C'est l'Athènes de l'âge d'or dont toute l'humanité célébrait la gloire.

C'était bien le pays où régnait la plus haute valeur de la vie politique de toute l'humanité. Le gouvernement populaire était simple et point de longue durée ; malgré sa faible densité de population et l'exiguïté de son territoire, son système de démocratie populaire ne pouvait pas être dédaigné, ni oublié par ceux qui, désormais, s'occuperaient de politique.

De nos jours, la Confédération suisse est le pays qui continue à mettre en pratique la démocratie directe, telle que l'avait pratiquée l'ancienne Grèce,

Dans différents Cantons de la Confédération, certains prennent le système de Landgemeinde comme point de départ de la démocratie directe. Les populations des divers Cantons, les unes descendant des montagnes, les autres venant de la plaine, se réunissent en plein air pour exprimer leurs opinions politiques et revendiquer leurs droits sous le signe de la liberté égalitaire, afin d'examiner toutes les affaires politiques dans le meilleur intérêt du pays.

Par le système de votation populaire, les citoyens des divers Cantons expriment directement leurs opinions sur les affaires législatives et administratives.

Ces populations sont différentes les unes des autres par leur langue ou par leur race, mais elles ont le même idéal pour le gouvernement du peuple.

De plus, depuis le moyen âge, le régime de démocratie directe n'a jamais connu en Suisse le moindre relâchement ; sa valeur et sa perfection sont considérées comme inégalables par tous ceux qui étudient les sciences politiques ; le monde entier l'admire.

Lors de l'élaboration de la République des Etats américains, le pays de New-England instaura le régime démocratique direct ; le peuple se réunit dans de petits villages : ces réunions portent le nom de Town meeting ; on y examine toutes les affaires se rapportant à la politique.

Le caractère de ces Town meeting rappelle la Landsgemeinde des Cantons de la Suisse : tous les citoyens y sont sur un même plan d'égalité et traitent des affaires publiques en toute liberté.

Les résultats obtenus par le système d'Assemblée générale du peuple firent l'objet de l'attention et de l'admiration de tous les politiciens.

Mais, à partir du XIX^e siècle, ce système devint inopérant, cela, par suite de l'agrandissement des territoires, et aussi, de l'augmentation de la population : cependant l'esprit de la démocratie directe a beaucoup influé sur la pensée politique du peuple américain.

Bien que celui-ci, en raison de certaines circonstances, ait transformé les formes du système, il avait admis dans ses principes que, la plupart des fonctionnaires seraient nommés et révoqués par le peuple et adopteraient le système d'action directe de celui-ci. La souveraineté directe était appliquée partout.

C'est cela qui nous amena à comparer cette politique directe à celle d'Athènes, où tout le pouvoir était réservé au peuple.

Les résultats obtenus, par la pratique du régime de la démocratie directe, sont donc fort appréciables si on les suit en partant de la Grèce, puis la Suisse, enfin les Etats-Unis.

Dorénavant, tous ceux qui étudieront un régime ou élaboreront une constitution, devront s'inspirer de ce système exemplaire.

Nous disons s'inspirer seulement car, aujourd'hui, on ne peut mettre en pratique un tel régime conçu primitivement, sans y apporter quelques modifications ; nous ne sommes plus dans la Grèce antique, ni dans le New-England, ni même dans la Suisse d'autrefois où les territoires exigus avaient une population peu nombreuse.

Aujourd'hui, les territoires se sont agrandis : la population se multiplie sans cesse, de sorte qu'un seul lieu de réunion ne saurait suffire pour discuter des affaires du pays. Actuellement, c'est donc la votation directe du peuple qui exerce le droit de politique de tout un pays. Ces deux moyens sont diffé-

rents, mais dans l'un comme dans l'autre, l'esprit de la démocratie reste le même.

Il consiste dans le fait que, le peuple exerce directement sa souveraineté ; dans le gouvernement direct, tout le pouvoir réside dans le peuple. Il peut diriger ou retenir tous ceux qui s'occupent de politique. Tout exercice du pouvoir a pour but de garantir la liberté et l'égalité du peuple et les intérêts généraux.

Ce qu'il y a de précieux dans la démocratie directe, c'est qu'elle recueille l'approbation du peuple ; sa valeur réside en ce qu'elle représente le moyen de faire exécuter sa volonté avec discipline et respect. Lincoln dit : « Government of the people, for the people, by the people ». Voilà bien l'exacte caractéristique de la démocratie directe.

Cependant, essayer d'appliquer à la lettre la démocratie directe en faisant voter directement le peuple sur toutes les affaires du gouvernement, c'est là une chose irréalisable avec notre société actuelle si complexe. En effet, un tel système ne peut plus être appliqué en aucune circonstance. En vérité, il n'a jamais existé exclusivement.

Par exemple, dans l'Athènes d'autrefois, on trouve des fonctionnaires administratifs, en dehors de l'« Ecclesia » ; en Suisse, en plus de la *Landsgemeinde*, il existe le « Landrat » ; et dans le pays de New-England, des conseils administratifs étaient chargés de rédiger telles ou telles affaires. Mais, là encore, tout pouvoir souverain appartient au peuple.

Dans les Constitutions européennes d'après-guerre, l'expression concrète des tendances de la démocratie directe se présente ainsi :

1^o La législation directe du peuple, dans ce cas, le peuple, par son droit d'initiative, peut élaborer les lois qu'il désire et, par son droit de referendum, abroger les lois inutiles.

2^o Le pouvoir exécutif du peuple qui nomme le Chef de l'Etat et peut dissoudre la Chambre des députés.

3^o La compétence directe du peuple, qui juge des différends entre les divers organes étatiques.

Dans ces tendances, le droit direct politique du peuple est complètement confirmé et étendu ; l'expression de la volonté du peuple devient réelle et logique ; le travail fait par la démocratie directe peut être soumis ainsi à l'expérience.

Après la grande guerre, la Constitution de nombreux Etats subit de multiples modifications ; beaucoup de nouveaux faits prirent jour ; dans cette thèse, nous ne traiterons que des Constitutions toutes nouvellement faites d'après-guerre, dont le sens s'oriente vers la démocratie directe.

Le cadre étroit d'une thèse ne permet pas l'évocation de Constitutions d'origine dans les autres Etats, malgré que, très modifiées, elles se rapprochent quelquefois de la démocratie directe.

Tout d'abord, nous parlerons de la signification de la démocratie directe ; puis nous examinerons les

effets de l'application de cette démocratie directe dans les pays avancés ; cela, à un point de vue général. Ensuite, nous examinerons distinctement toutes ces tendances dans les nouvelles Constitutions d'après-guerre, et enfin, nous en tirerons nos conclusions.

CHAPITRE PREMIER

Signification de la démocratie directe.

Afin de bien comprendre ce que signifie l'expression « démocratie directe » nous ne devons pas, tout d'abord, nous occuper de ce qu'on appelle simplement « démocratie », car la première est une forme dérivée de celle-ci.

Les auteurs politiques ne sont pas d'accord pour la signification du mot « démocratie » ; cependant, la plupart d'entre eux, reconnaissent que dans la démocratie, le pouvoir souverain appartient au peuple, que cette souveraineté soit exercée par le peuple lui-même ou bien par les représentants élus par lui.

Donc, la démocratie représente le gouvernement du peuple, autrement dit, le pouvoir souverain est entre les mains du peuple ; et, pour mieux exprimer que tout gouvernement démocratique représente la volonté du peuple, il est dit que le pouvoir du gouvernement doit être régi par cette dernière.

Aristote opposait la démocratie, d'une part, à la monarchie et, d'autre part, à l'aristocratie ou l'oligarchie.

La monarchie concentre le pouvoir aux mains d'une seule personne ; par l'aristocratie ou l'oligarchie, le pouvoir est entre les mains, ou d'un petit nombre de gens ou d'une classe privilégiée par ses richesses ou ses titres nobiliaires ; alors que dans la démocratie, le pouvoir appartient à la majorité du peuple.

Autrefois, tout peuple pouvant prendre une part active à la politique de son pays, représentait l'image de la forme démocratique ; au contraire, tout peuple n'ayant aucun droit de participation à la politique du pays, alors que le pouvoir politique de ce pays était dirigé par un monarque et quelques fonctionnaires seulement responsables devant lui, représentait la forme monarchique. Cette distinction entre la monarchie et la démocratie, donne un sens réel à chacune de ces deux formes de gouvernement.

Mais, en remontant seulement à quelques siècles plus haut, par suite d'une évolution rapide de la forme républicaine, on constate un grand changement dans l'organisation politique de chaque pays. Ainsi, dans un pays monarchique, en dehors du monarque, on vit créer un parlement de sorte que le pouvoir souverain du pays ne fut plus exercé par le monarque tout seul, mais avec le consentement du Parlement.

Il est, d'ores et déjà, constaté qu'au ^{xx}^e siècle, toute formation politique ne peut plus subsister si elle ne revêt pas un esprit plus ou moins démocra-

tique. C'est pourquoi, lorsqu'on considère l'esprit d'organisation du gouvernement de chaque pays, soit monarchique, soit démocratique, seule, la forme extérieure, c'est-à-dire l'apparence, diffère. En vérité, c'est que, dans l'une de ces organisations, le Chef de l'Etat est héréditaire (par exemple, en Angleterre) tandis que dans l'autre, il est élu (par exemple aux Etats-Unis) ; cependant, ils ont tous le même esprit démocratique.

La différence est souvent minime aussi entre les formes aristocratique et démocratique.

On appelle régime aristocratique, celui d'un Etat dirigé par une seule minorité de personnes ou une classe quelconque, dans ce cas, il peut revêtir, en même temps, une certaine forme démocratique, en donnant au peuple un droit politique partiel ; on dit alors, que, cet Etat est sous le régime démocratique, tout en étant imprégné du caractère aristocratique ; de tels exemples sont nombreux.

Bien qu'il soit assez difficile de tracer les limites qui séparent l'aristocratie, la monarchie et la démocratie et d'en faire une distinction minutieuse, pratiquement, on peut établir entre ces trois formes de gouvernement, des distinctions caractéristiques.

Autrefois, ce que les Grecs appelaient « démocratie » signifiait un gouvernement dirigé par la majorité du peuple, à condition que cette majorité ait un droit égal de participation directe à la vie politique ; car, à cette époque-là, les citoyens d'Athènes jouissaient de la capacité souveraine ; ils ne ressem-

blaient donc, nullement, à la plupart des citoyens des Etats actuels, dits démocratiques, où ceux-ci n'ont tout juste que le droit de vote qui leur permet simplement de choisir leurs représentants.

Dans le régime démocratique, le peuple exerce sa souveraineté, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses représentants. C'est pourquoi ce régime peut se présenter de deux manières différentes ; d'une part, la démocratie directe, de l'autre, la démocratie indirecte ou représentative.

Avec la première, le peuple a le droit de s'occuper directement de la vie politique ; dans l'autre, le peuple, en raison du principe de la souveraineté nationale, agit par la voie représentative ; toute pratique de la souveraineté est confiée aux représentants élus par lui, mais lui-même, ne participe pas directement à l'exercice de ce pouvoir.

Comme nous venons de le voir, la démocratie directe diffère non seulement de la monarchie où le pouvoir est entre les mains d'une seule personne : le roi ; mais aussi, de l'oligarchie ou de l'aristocratie où le pouvoir est exercé, soit par un petit nombre de gens, soit par une classe privilégiée ; ou encore de tout autre régime représentatif.

Nous avons parlé, sommairement, dans les pages précédentes, de la distinction entre la démocratie directe et des régimes en dehors de cette démocratie directe.

Ici, nous allons voir pourquoi la démocratie directe a sa raison d'être dans son propre caractère.

La démocratie directe, ou forme pure de la démocratie, consiste dans ce que le peuple prend directement part au pouvoir du pays auquel il appartient, exerçant alors le pouvoir suprême.

Quand nous disons le peuple, nous n'entendons pas que n'importe quel individu pourra, sans exception, être appelé au pouvoir ou diriger la politique du pays.

Dans toute population, il y a les mineurs, les irresponsables mentalement, les condamnés de droit commun ; tous ceux-là sont, évidemment, exclus d'office des droits politiques.

Nous voulons dire qu'il ne s'agit pas d'écarter tel ou tel citoyen sous le prétexte qu'il n'appartient pas à une caste spéciale, comme cela se fait dans un gouvernement aristocratique ; mais parce qu'ils n'ont pas la capacité voulue pour mener à bien les affaires du pays.

Chaque citoyen reconnu capable, sans distinction de classe et de sexe, jouit d'un droit politique complet, parce que l'Etat est une société organisée par le peuple, qui, en tant qu'organisée, a incontestablement le droit de diriger les affaires publiques de cette société.

Si le pouvoir suprême d'un pays est entre les mains d'une seule personne, il va sans dire que, l'absolutisme intervient ; si le pouvoir est exercé par une caste quelconque, cela n'est pas logique non plus.

En parcourant l'histoire, il est facile d'observer

que toute classe qui arrive au pouvoir comme gouvernant, ne peut longtemps conserver sa vertu et sa personnalité politique ; de courageuse qu'elle était au début, elle devient lâche peu à peu ; sa physionomie, tout d'abord honnête, se transforme bientôt au profit d'une malhonnêteté évidente.

Tandis que, si le peuple participe à la politique, le gouvernement sera conforme à toute l'aspiration de son peuple, parce que basé sur son sentiment et ses idées ; c'est pourquoi, il est bon que tout le peuple exprime sa volonté au point de vue de l'intérêt politique ; ce n'est que, par une participation directe, que ce but sera atteint.

Dans son fameux *Contrat social* (1), J.-J. Rousseau ne dit-il pas : « La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté générale ne se représente point. »

Montesquieu exposait aussi que : « Le peuple, qui a la souveraine puissance, doit faire par lui-même tout ce qu'il peut bien faire et ce qu'il ne peut pas bien faire, il faut qu'il le fasse par ses ministres (2). »

Quant à Cole, s'il ne bannit pas tout à fait le régime représentatif, cependant il dit : « Nul ne peut représenter une autre personne ; les idées de l'un

(1) Rousseau, *Contrat social*, Livre II, Chap. I.

(2) Montesquieu, *Esprit des Lois*, Livre II, Chap. II.

ne peuvent se substituer à celles de l'autre (1). »

Il entend par là que le régime représentatif ne peut pas être appliqué, ou, tout au moins, que les manifestations de volonté émanant directement du peuple ne peuvent être considérées comme ayant la même valeur et produisant les mêmes effets que si elles émanaient d'une autre volonté.

En vérité, les idées personnelles ne sont réellement qu'au profit de l'intéressé lui-même ; la situation de chaque individu présente un aspect différent, ses sentiments lui appartiennent en propre ; l'expérience des uns ne peut servir aux autres ; les souffrances de chacun ne sont ressenties que par lui-même, on doit donc, s'en occuper soi-même ; chaque personne doit être son juge particulier.

Dans la démocratie directe, l'expression de la souveraineté du peuple est, en réalité, l'assentiment véritable de tout le peuple et non point une conjecture d'assentiment.

Quand le peuple s'occupe directement des actes du gouvernement, quand on fournit l'occasion à chacun de développer ses capacités (tel que cela se pratique dans les cinq Cantons fédérés de la Suisse) par la votation populaire, quand le peuple a le pouvoir de décision suprême et directe, voilà spécifiquement la démocratie directe.

Ce pouvoir peut s'exercer sur l'exécutif, le législatif et le judiciaire ; il n'est pas forcément besoin

(1) Cole, *Social Theory*, Chap. IV.

d'un organe spécial pour les exécuter. Les affaires moins importantes peuvent être laissées aux divers corps élus qui les dirigent.

Ce système diffère du régime représentatif ; dans celui-ci, le peuple confie, à des représentants élus, toutes les affaires, et, ne garde, pour lui, que le soin d'intervenir au moment de l'élection. Au contraire, dans la démocratie directe, le peuple a lui-même continuellement le droit de décision, il exprime directement sa volonté souveraine.

Brunet (1) a dit : « Le peuple laisse aux représentants qu'il a choisis, le soin de décider librement, en son nom, des affaires de l'Etat ; c'est le système du gouvernement représentatif. Mais, parfois, le peuple n'accorde à ses représentants que les pouvoirs limités, et, il se réserve le droit de décider lui-même sur certaines affaires particulièrement importantes ; dans ce cas, il y a gouvernement direct. »

Si l'on prétend que, dans le régime de démocratie directe, toutes les affaires politiques doivent être exercées par le peuple au cours d'assemblées, sans qu'il y ait d'organisation permanente, en dehors de ces assemblées, alors le gouvernement prend un aspect anarchique et perd sa véritable expression de « démocratie directe ».

(1) Brunet (R.), *La Constitution allemande du 11 août 1919*, Chap. III, section II, paragraphe III.

CHAPITRE II

Aperçu du système de démocratie directe d'avant-guerre dans divers pays.

1^o La démocratie directe en Suisse.

A. LE SYSTÈME DE LANDSGEMEINDE.

Dans les temps anciens, un peuple organisé, souvent, se gouvernait par une assemblée du peuple, comprenant, soit tous les citoyens de la nation, soit ceux d'une ville ; cette assemblée se tenait en un lieu désigné à cet effet ; on y discutait de toutes les affaires publiques du pays.

A l'heure actuelle, la Confédération suisse comporte encore cinq cantons (1) (Appenzell intérieur, Appenzell extérieur, Glaris, Nidwald, Obwald) dans lesquels la Landsgemeinde garde quelques traces de la démocratie directe de l'antiquité.

Tout homme qui a atteint l'âge de la majorité, s'il remplit les conditions régies par la Constitution du canton, peut prendre part à la Landsgemeinde, y

(1) Le Canton d'Uri a supprimé le système de Landsgemeinde en 1928.

avoir la parole, et le droit de vote. Tout citoyen a le droit d'émettre ses idées au cours de cette assemblée. C'est là, un organisme créé directement par les citoyens eux-mêmes ; donc, les idées, qui y sont exprimées, représentent absolument la volonté du peuple.

Parmi les pouvoirs de la Landsgemeinde, le vote des lois est le plus important de tous. Toute loi qui doit régir le peuple ou qui concerne les droits et les devoirs de ce peuple, ne sera applicable qu'à la condition d'être approuvée par la Landsgemeinde.

De plus, la Landsgemeinde nomme les représentants au « Landrat », désigne les fonctionnaires et les juges.

D'autre part, en ce qui concerne les questions budgétaires, les impôts, les emprunts et tout ce qui touche le peuple directement, c'est la Landsgemeinde qui donne son avis.

Aussi sur les problèmes de politique extérieure en vue des intérêts du pays et de la vitalité du peuple, là encore, c'est cette même Landsgemeinde qui apprécie ce qu'il est bon de faire.

Cependant, quoique hors de toute assemblée du peuple, un conseil administratif soit chargé du pouvoir exécutif, malgré l'existence de cours de justice pour les affaires judiciaires, en réalité, c'est la Landsgemeinde qui a plein pouvoir, puisque c'est elle qui nomme directement les membres du Conseil administratif et les juges ; le Landrat est pour ainsi dire l'auxiliaire de la législation, mais, toute loi sera

faite ou abrogée, selon la décision de la Landsgemeinde et non, par celle du Landrat.

En résumé, tout ce qui concerne directement les grandes questions intéressant le peuple, doit dépendre exclusivement de son consentement. C'est pourquoi, il est créé un gouvernement responsable des intérêts du peuple dirigé par la volonté du peuple.

B. LE SYSTÈME DE VOTATION POPULAIRE.

Dans la Confédération suisse, les cantons ayant adopté le système de votation populaire ne sont pas soumis au même organisme de Landsgemeinde que celui que nous venons de voir, représentant la volonté générale du peuple. Mais, tout le peuple décidera de toutes les affaires publiques importantes par voie de votation, en des dates et lieux différents, cela en rapport avec l'étendue géographique du canton, et aussi de la densité de la population ; l'exercice de la souveraineté n'a pas lieu là, de la même manière que dans les cinq cantons précités. Mais, en réalité, aucune différence n'existe au point de vue « esprit de la démocratie directe ».

Dans ces conditions, la volonté du peuple peut être exprimée par voie d'initiative et de referendum populaire ; on peut dire que ce système est uniquement suisse ; sa réalisation est parfaite comparativement à n'importe quel autre pays.

De plus, un droit de révocation exprime la vo-

lonté du peuple dans la confiance qu'il accorde aux députés et aux fonctionnaires. Examinons sommairement ces trois systèmes de droits politiques directs du peuple :

1^o Le peuple suisse a un droit d'initiative. Il peut exprimer directement ses desiderata ; il fait donc en quelque sorte ses lois lui-même, il n'a pas besoin d'en recourir au Corps législatif.

Dans la Confédération, le peuple a le droit de proposer toute modification de la Constitution fédérale. La Constitution fédérale de 1848 déclare que 50.000 citoyens peuvent demander la révision de la Constitution. D'après le nouveau texte de 1891, ces 50.000 citoyens peuvent aussi proposer un projet complet de révision constitutionnelle et le soumettre immédiatement à l'approbation du peuple.

Dans tous les cantons, à l'exception de Fribourg, un quorum fixé par les citoyens peut toujours demander la modification partielle ou entière de la Constitution de son canton.

En dehors du droit d'initiative constitutionnelle, le peuple peut encore jouir d'un droit d'initiative législative. Un certain quorum de citoyens peut demander de modifier les lois ordinaires ou en proposer d'autres.

Le système du droit d'initiative en Suisse s'exerce de deux manières. En premier lieu, le peuple peut rédiger lui-même le projet de loi et le soumettre au referendum populaire : en deuxième lieu, le peuple

émet seulement ses idées d'initiative au Corps législatif et c'est celui-ci, qui, est chargé de l'élaboration de cette proposition.

2^o Le referendum que le peuple suisse exerce est, de deux formes différentes :

a) *Referendum facultatif*. — Toute loi ou propositions adoptées par le Corps législatif doivent être soumises au referendum, s'il y a suffisamment de citoyens intéressés aux organismes désignés en vue de cela.

La Constitution de la Confédération suisse de 1874 fixe les modalités suivantes : Toute loi ou proposition votée par le Corps législatif doit être soumise à la décision du peuple si la demande en est faite par 30.000 citoyens ou par huit cantons (art. 89).

Dans les cantons qui appliquent le referendum facultatif, il faut des pétitions signées par des citoyens pour que le referendum ait lieu ; en ce qui concerne le quorum des demandeurs, il varie suivant le canton (1).

Le Corps législatif peut aussi décider lui-même si, telle loi votée par lui doit être soumise au referendum du peuple.

b) *Referendum obligatoire*. — Certaines lois, pour qu'elles soient valables, doivent obligatoirement être soumises à la décision du peuple ; sans une majorité absolue, elles ne peuvent l'être. Ce

(1) Dans le canton de Soleure, le nombre est de 40.000 citoyens tandis que dans celui de Bâle-Campagne de 1.500 seulement, etc.

mode de referendum est particulièrement courant dans la révision de la Constitution fédérale et pour chaque canton. Toute loi constitutionnelle nouvelle de chaque canton est soumise au referendum du peuple et ne peut être mise en vigueur qu'avec l'assentiment du peuple.

Mais, par la suite, quelques cantons ont étendu ce système de lois constitutionnelles aux lois ordinaires.

Dans les cantons où le referendum obligatoire existe, les lois votées par le Corps législatif doivent être soumises au referendum.

Les affaires soumises au referendum sont, en principe, les lois ; mais, en dehors de cela, les affaires telles que les traités ou certaines décisions importantes doivent être soumises au referendum populaire.

L'entrée de la Suisse à la S. D. N. a dû être approuvée par son peuple.

3^o Le citoyen de chaque canton suisse a essentiellement le droit de nommer les membres du Corps législatif et ceux du Corps exécutif de son canton (1); de même, la plupart des juges du canton sont nommés directement par le citoyen (2).

En outre, le peuple suisse, en vertu de son pouvoir direct, jouit encore du droit de révocation.

(1) Dans quelques cantons les membres du Corps exécutif sont élus par le Corps législatif ; mais, dans la plupart des cantons, c'est le peuple qui les nomme.

(2) Les juges de quelques cantons sont nommés par le Corps législatif.

Le citoyen de chaque canton peut demander, moyennant un quorum nécessaire (1), la dissolution du Corps législatif cantonal, si celui-ci est jugé incapable de représenter la volonté du canton. Si la demande de révocation est adoptée par la majorité des voix, alors, le Corps législatif est immédiatement dissous et une nouvelle Chambre est élue.

On agit de même, s'il y a lieu, pour la révocation des fonctionnaires élus. Mais, jusqu'ici, la Constitution fédérale n'eut pas l'occasion d'appliquer ce droit de dissolution.

En un mot, l'idée de la démocratie directe n'a jamais subi en Suisse aucune modification rétrograde jusqu'à nos jours.

Le peuple peut user de tout son droit sur tout ce qui touche au législatif ou à l'exécutif. De là, on peut dire, sans exagération, que le principe de la souveraineté populaire, en Suisse, ressemble beaucoup à l'absolutisme qui régnait autrefois dans les monarchies européennes, en tant que reposant sur une base inébranlable.

2^o La démocratie directe aux Etats-Unis d'Amérique.

A. — Quand le peuple américain, se basant sur le principe de législation populaire, passe, outre le Corps législatif, pour établir une proposition de loi

(1) Le quorum nécessaire n'est pas le même dans les différents cantons ; par exemple, il est de 50.000 citoyens pour Argovie et de 40.000 pour Soleure.

ou une révision de la Constitution, cela s'appelle : le droit d'initiative populaire.

L'application de ce système peut se faire de deux manières différentes : 1^o Le peuple peut simplement présenter ses idées de proposition au Corps législatif, sans formuler aucun projet de loi ; c'est ce qui se passe dans certains cantons suisses indiqués plus haut. 2^o Le peuple peut soumettre immédiatement un projet de loi qu'il porte à l'examen du Corps législatif ; si celui-ci l'accepte, le projet prend force de loi et sans avoir besoin d'être soumis au vote du peuple (1).

Tout au début, on employa, aux Etats-Unis d'Amérique, l'initiative populaire pour modifier la Constitution laquelle était rarement dépendante de la législation ordinaire. Mais, ces dernières années, on crut bon de généraliser ; en conséquence, on l'applique aussi bien pour la législation constitutionnelle que pour la législation ordinaire.

B. — La Constitution de chaque Etat membre est approuvée par le peuple entier de cet Etat. Les lois constitutionnelles de chaque Etat-membre sont des lois fondamentales de cet Etat ; elles diffèrent des lois ordinaires, en ce qu'elles ont un effet plus vigoureux que ces dernières. Ce pouvoir suprême de la Constitution réservait donc au profit du peuple

(1) Les lois constitutionnelles doivent être soumises au vote du peuple, malgré qu'elles soient approuvées par le Corps législatif.

toute proposition ou modification. Cela devint une règle générale respectée par chacun.

De plus, en dehors de la Constitution de la législation ordinaire, tout ce qui concerne les affaires extraordinaires, telles que, la situation du chef-lieu d'Etat, la fondation de banques spéciales, le taux d'impôt et la nouvelle rente publique excédant un certain chiffre, tout cela ne peut être appliqué qu'après le vote du peuple.

Le referendum obligatoire, dont nous avons parlé précédemment, s'applique aux lois constitutionnelles et aux affaires spéciales mentionnées dans la Constitution.

Pour le reste des affaires touchant aux lois ordinaires, on emploie le referendum facultatif ; dans ce cas, le peuple peut soumettre, dans un certain délai, les lois votées par le Corps législatif au referendum populaire. Par contre, le Corps législatif peut aussi décider de lui-même, si les lois qu'il a votées doivent être soumises au vote du peuple.

C. — Le Président des Etats-Unis est élu par le peuple au moyen du suffrage de deux degrés, c'est-à-dire que les citoyens de chaque Etat élisent d'abord des électeurs présidentiels en nombre égal à celui des députés et sénateurs que l'Etat a le droit d'envoyer au Congrès. Tout électeur se présente avec l'engagement de voter pour un candidat déterminé. Comme le nombre des deuxièmes électeurs est très restreint, le résultat est connu dès qu'ont eu

lieu les premières élections. C'est donc qu'on peut considérer le président comme élu directement par le peuple.

Le gouverneur de chaque Etat n'est pas désigné par le Gouvernement fédéral ; il n'est pas non plus élu par le Corps législatif de chaque Etat-membre, mais, directement, par le peuple de cet Etat. De même, pour le maire de chaque commune qui, lui aussi, est élu par tous les citoyens. Même dans la plupart des Etats, de nombreux hauts fonctionnaires sont aussi élus par le peuple lui-même.

Il en est encore ainsi pour le Corps législatif, dans chaque Etat, à l'exception de quelques-uns dont les juges sont élus par les gouverneurs particuliers avec l'assentiment du Corps législatif (soit du Sénat, soit de la Chambre des députés) ou élus par le Corps législatif, les juges sont élus par le peuple. En outre, les juges de paix de chaque ville sont également élus par le peuple.

D. — Ce n'est pas tout ; le peuple américain a un autre moyen d'action directe pour remédier à l'incapacité ou à la mauvaise foi d'un parlementaire, d'un fonctionnaire ou d'un juge ; c'est son droit de révocation. Par ce système, le peuple peut révoquer, par voie de vote, un représentant, un fonctionnaire ou un juge sans attendre le terme de son mandat.

Pour éviter tout abus du droit de révocation, il est décidé que la révocation ne peut être invoquée

contre un fonctionnaire qu'après 6 mois d'exercice de fonction ; de plus, l'on ne peut invoquer la révocation contre le même fonctionnaire qu'une seule fois au cours de l'année, et encore la révocation du même fonctionnaire ne doit avoir lieu qu'une seule fois pendant toute la durée de son mandat (1).

Il faut remarquer que cette réglementation du droit de révocation des fonctionnaires, est semblable à celle de la Suisse. Mais elle diffère totalement de celle des députés, en ce qu'en Suisse, lorsque le peuple est mécontent d'un député, il peut demander la dissolution de la Chambre, tandis qu'aux Etats-Unis si le peuple reconnaît qu'un député n'est pas honnête ou qu'il remplit mal sa tâche, il peut le destituer sans entraîner la Chambre tout entière dans sa chute.

E. — En examinant les diverses formes de politique américaine concernant la démocratie directe, il est indispensable d'indiquer le système local appelé « town » très remarquable au point de vue de la démocratie directe.

L'origine de ces towns a pris naissance dans les petites cités de faible population, où, toutes les affaires publiques étaient discutées par le peuple lui-même. Une assemblée du peuple (Town Meeting) avait lieu une fois par an ; pendant la session de l'assem-

(1) W. B. Munro, *The Government of American Cities*, Chap. XIV, paragraphe 313.

blée, toutes les affaires du pays étaient respectivement examinées.

Ce genre d'assemblée ressemblait à la Landsgemeinde suisse dont nous avons déjà parlé ; là, tout le peuple, sur un même pied d'égalité, discute directement et librement de toutes les affaires du pays, c'est le plus pur modèle de démocratie directe (1).

(1) Bryce, *Modern Democracies*, Chap. XXXIX.

CHAPITRE III

Législation directe du peuple.

La législation directe populaire consiste en la possibilité pour le peuple de proposer directement un projet de loi sans l'avis du Corps législatif. Autrement dit, un certain quorum de citoyens peut proposer une loi ou une modification de la Constitution, qu'il soumet à la décision du peuple ; c'est une sorte de proposition exercée, en général, par le Corps législatif qui la passe au peuple.

Les nouvelles Constitutions européennes d'après-guerre ont été influencées par la poussée de la démocratie directe ; beaucoup d'entre elles ont été dotées du droit d'initiative populaire.

La Constitution allemande du 11 août 1919 fut la première à adopter ce système ; toute une série d'autres Constitutions des Etats membres du Reich suivirent le même exemple ; vinrent après l'Autriche, l'Estonie, la Lettonie, la Lithuanie et l'Espagne, etc.

On a hésité, autrefois, à laisser ce droit au peuple,

mais mis, peu à peu, en pratique, il se repandit victorieusement.

Cette faveur s'applique, non seulement, aux questions d'ordre constitutionnel, mais aussi, aux lois ordinaires. Pour les premières, on fixe un nombre de citoyens autorisés à proposer toute modification de la Constitution ; en ce qui concerne les secondes, le peuple jouit du droit de proposer une loi ordinaire.

Dans ce chapitre nous allons d'abord parler des causes et raisons de l'adoption de la législation directe ; puis nous expliquerons l'initiative constitutionnelle et celle des lois ordinaires.

1^o Causes et raisons de l'adoption de la législation directe.

La législation directe a été adoptée par les nouvelles Constitutions européennes. Mais quelles sont donc les raisons et les causes qui ont favorisé cette adoption.

A. — La première cause provient de la faveur que connut l'idée de la souveraineté populaire. Cette idée considérant le peuple comme souverain, lui donne pour organe la volonté générale dont l'expression étant la loi, représente la souveraineté ; la volonté générale doit donc être exprimée par le peuple souverain lui-même (1). Une véritable démocratie n'est telle qu'à cette condition seulement.

(1) Rousseau (J.-J.), *Contrat social*, L. II, Chap. IV.

Ordinairement, sous le régime représentatif, le droit de former des projets de loi appartient aux représentants élus (les parlementaires), ce n'est donc pas le peuple lui-même qui détient directement ce droit ; cependant les représentants n'étant que ses disciples, lui reste le maître, ce qui fait que, finalement, ce droit est le sien.

Les représentants peuvent proposer les lois, mais le peuple ne doit pas se considérer comme privé de son droit de proposition de loi, parce qu'il l'a confié à ses représentants, car le pouvoir de ces derniers n'est pas essentiel, il vient du peuple ; de sorte, que celui-ci peut, librement, restreindre, étendre ou supprimer ce pouvoir à sa guise (1). C'est pourquoi le droit d'initiative seul permet de se conformer à sa volonté, et est indispensable dans toute pratique de démocratie.

La deuxième cause est le nombre de défauts existant dans l'organe représentatif, celui-ci ne peut donc exprimer vraiment la volonté populaire ni voter des lois conformes au désir du peuple ; il ne représente que certaines classes qu'il favorise, il ne travaille que sur des intérêts personnels et locaux, contraires à la volonté du peuple ce qui mécontente ce dernier.

On sait que beaucoup de lois répondant aux besoins du peuple, ne sont jamais votées par l'Assemblée législative, c'est donc que celle-ci ne saurait

(1) Rousseau (J.-J.), *Contrat social*, L. I, Chap. VI et VII.

satisfaire ses vœux ; si le peuple veut effectuer tel ou tel projet, il faut qu'il puisse exprimer directement ses sentiments et légiférer lui-même, tout projet est plus facilement réalisable par soi-même que par n'importe quel représentant.

B. — La raison de l'adoption de la législation directe, c'est que, grâce à la législation populaire, le peuple peut développer en politique ses dons naturels afin de rendre service à l'Etat. Grâce à la voie d'initiative, le peuple pourra faire introduire au service de l'Etat des théories acquises, ses expériences de la pratique, des méthodes modernes nécessaires en vue de toute réforme de la législation.

La politique est le plus compliqué de tous les systèmes sociaux ; une politique demande des capacités dans ses applications, c'est pourquoi, il faut encourager et non interdire, le développement des dons naturels.

Le véritable esprit de la démocratie doit permettre au peuple de participer librement à la vie politique. On obtiendra, ainsi, une application idéale et des hommes vraiment bons conducteurs des plus faibles.

Les préoccupations du gouvernement sont innombrables, il a sans cesse besoin de l'aide de son peuple. L'initiative populaire permet alors au peuple d'exprimer librement ses craintes et ses vues sur la politique, cela, afin de bien servir l'Etat (1).

(1) Wilcox, *Government by all the people*, Chap. II, Paragraphe IX.

La deuxième raison est que le peuple distinguera lui-même ce qui lui convient ou non, plus avantageusement, que par l'intermédiaire de ses représentants ; ses vues jointes à celles des représentants pourront donner des résultats de grande importance ; il établit par voie d'initiative les projets de lois présentés au vote public ; or, ces projets sont différents du Corps législatif, formés par une force occulte hors du Parlement, ou modifiés par une commission au sein de ce Parlement qui leur fait perdre leur sens propre.

C'est pourquoi l'initiative populaire donne non seulement au peuple l'occasion de connaître les lois, mais, elle lui permet aussi, de faire ce que bon lui semble en législation et de réparer les lacunes et les oublis commis par le Corps législatif.

La troisième raison réside en ce que la législation directe peut donner au peuple une valeur éducative, intérêt qui ne se trouve pas dans un régime purement représentatif. Ce système oblige le peuple à porter son attention sur l'esprit de la législation ; il l'encourage d'une part à agir en vue de ses intérêts personnels, et, d'autre part, le met au courant des affaires publiques.

Les questions proposées de tous côtés étant connues de tous seront envisagées et exprimées par des opinions générales. Ce moyen est excellent pour rehausser l'éducation politique de la nation, si non, toute proposition est entre les mains d'une mino-

rité de représentants qui écarte le peuple et l'empêche de la discuter.

Evidemment, le peuple est souvent incompétent dans certaine proposition, mais c'est précisément pour cela que l'on doit favoriser en quelque sorte son instruction politique, en lui procurant tous les moyens d'une expérimentation nécessaire ; or, l'initiative législative directe répond parfaitement à cette nécessité.

Enfin, le système de législation populaire crée chez le peuple l'obligation aux lois. Dans le régime représentatif, la législation était l'œuvre d'une classe placée en dehors du peuple ; les lois promulguées ne correspondaient donc pas à la volonté même du peuple ; de plus, ce dernier n'avait aucun droit de réclamation, ce qui rendait parfois difficile l'application de ces lois.

Si le peuple, lui-même, devient le législateur, il entre en rapport intime avec les lois édictées et ne pense même point à ne pas les observer puisque ces lois sont son œuvre même. Aussi plus les lois sont dues à un pouvoir suprême, plus elles sont rigoureuses et plus elles seront obéies (1).

2^o Initiative en matière constitutionnelle.

Dans les pays à Constitution écrite, qui distinguent les lois constitutionnelles et les lois ordinaires, une double différence sépare ces deux sortes de lois :

(1) Bryce, *Modern Democracies*, Chap. XXIX.

Les lois constitutionnelles sont faites par un organe spécial, ou tout au moins dans des formes spéciales : elles sont donc supérieures aux lois ordinaires, ce qui signifie que, si une loi constitutionnelle peut abroger une loi ordinaire, en revanche, une loi ordinaire ne peut jamais attaquer ni déroger à une loi constitutionnelle.

Par conséquent, on constate que le pouvoir constituant qui fait les lois constitutionnelles est confié à un organe différent de celui qui a le pouvoir législatif ordinaire pour les lois ordinaires.

Dans les pays pratiquant le régime démocratique, le peuple est souverain, tout pouvoir émane de lui, de sorte que tout pouvoir législatif doit lui appartenir ; naturellement aussi le pouvoir constituant, si ces pays pratiquent la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif ordinaire, toutes les lois fondamentales de l'Etat lui appartiennent.

Au temps où prédominait le régime monarchique, tout le pouvoir législatif appartenait au monarque, de sorte que, dans les pays monarchiques, pendant la période allant de l'absolutisme à la république, les Constitutions sont uniquement l'œuvre du pouvoir monarchique, sauf, pour la convocation d'une assemblée nationale exceptionnelle en cas de révolution ; en dehors de cela, le peuple n'avait aucun pouvoir. En voici un exemple typique : la Charte constitutionnelle de 1814 fut octroyée par Louis XVIII.

Quant à la modification de la Constitution, le

droit de proposition est réservé au monarque, par exemple la Constitution de 1906 de la Russie des Tsars par laquelle toute proposition de modification appartient au Tsar (art. 8).

Aujourd'hui, dans les pays à constitution écrite, on reconnaît que la Constitution diffère des lois ordinaires ; une loi constitutionnelle ne peut être modifiée par le même procédé que celui employé pour une loi ordinaire. Mais un grand nombre de Constitutions ont convenu de deux principes : 1^o que la modification d'une Constitution pourrait être opérée, non point par le Corps législatif mais par l'Assemblée constitutionnelle convoquée spécialement dans ce but : 2^o que le droit de modification de la Constitution serait donné au Corps législatif ordinaire. Mais, la décision est considérée plus forte que lorsqu'il s'agit simplement d'une modification portant sur une loi ordinaire (1).

Quant au peuple, il pourra user de son droit d'initiative relatif à la Constitution ; ce cas n'est prévu, en Europe, dans aucune Constitution à l'exception de celles de la Suisse et des nouvelles Constitutions d'après-guerre.

Dès la consécration de la législation directe dans les nouvelles Constitutions, les citoyens peuvent à tout moment demander, après avoir constaté la nécessité de la révision, la modification de la Constitution et se charger de l'opérer, sans attendre que le

(1) Esmein. *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*. Partie II, Chap. VII, page 538.

Corps législatif émette le vœu de révision ni recourir à une Assemblée constituante spécialement chargée de procéder à cette modification.

Ce système fait que les citoyens forment eux-mêmes une Assemblée constituante exerçant le pouvoir constitutionnel avec la mission de réviser la Constitution en même temps qu'ils sont agents d'exercice effectif de la souveraineté.

Certains craignent que ce procédé ne nuise à la stabilité de la Constitution. Or, la Constitution doit toujours répondre aux besoins vrais du pays ; si donc les citoyens jugent une modification nécessaire, c'est que ne répondant plus à ces besoins, il faut que la modification soit pratiquée par voie d'initiative populaire, pouvoir suprême du souverain.

Pour exercer l'initiative constitutionnelle, il faut le quorum nécessaire prévu par la loi ; ce quorum n'est pas le même dans les différentes Constitutions.

Certaines de ces Constitutions, telles celles de la Bavière au paragraphe 10 alinéa 2 et de la Prusse, article 6 alinéa 2, fixent ce quorum à un cinquième des électeurs chargés de proposer la modification de la Constitution.

Pour la Constitution allemande (art. 73) et celle de Lettonie (art. 78) l'initiative populaire visant la révision de la Constitution peut être pratiquée par un dixième des électeurs.

Il existe d'autres Constitutions où la mesure du pourcentage n'est pas admise ; celles-ci alors fixent

un nombre exact d'électeurs ; par exemple, pour la Constitution autrichienne où toute proposition est valable moyennant 200.000 électeurs ou la moitié des électeurs dans trois provinces (art. 41 alinéa 2 de la Constitution du 1^{er} octobre 1920). Le nombre des électeurs est fixé à 20.000 pour la Constitution lithuanienne (art. 103).

Il est naturel que toute proposition demandée au vote populaire doit être signée par un certain nombre d'adhérents qui en assurent la valeur. Mais dans quelle mesure et comment ce quorum est-il nécessaire ? on l'imagine ni trop haut, ni trop bas, c'est-à-dire une moyenne rendant l'initiative pratique possible ; trop haut, cette initiative n'existerait plus, trop bas, la majorité du peuple ne serait plus représentée. Par exemple, un chiffre de proposants à trente ou cinquante pour cent est contraire à l'exercice du droit d'initiative ; par contre fixé à cinq pour cent, la votation populaire ne saurait prendre fin.

Comme nous l'avons déjà vu il existe donc deux mesures ; celle du nombre exact et celle du pourcentage. Mais laquelle se trouve être la plus convenable ? Si l'on choisit la première lorsque le nombre d'électeurs varie on trouvera un chiffre de proposants ou trop bas ou trop élevé. La seconde est par conséquent plus rationnelle, car elle est soumise aux diverses circonstances pouvant se présenter.

Le chiffre du pourcentage peut être basé et cela est important, soit sur le nombre total des citoyens,

soit sur celui des électeurs inscrits ; cela peut aboutir à des conséquences différentes, car les derniers sont toujours moindres que les premiers.

La plupart des nouvelles Constitutions telles que celle de l'Allemagne (art. 73), de la Bavière (§ 10, al. 2), de la Prusse (art. 6, al. 2), de la Lettonie (art. 78), ont adopté le second calcul, c'est-à-dire le chiffre du pourcentage compté sur les électeurs.

Ce procédé écarte de nombreux citoyens non inscrits au droit de vote. Cependant, pour distinguer les électeurs de ceux qui ne le sont pas ou pour connaître le nombre exact des électeurs, c'est le seul moyen en faveur de l'exactitude des listes électorales.

L'initiative populaire donne aux proposant le droit d'établir directement les projets de lois à proposer. Ce procédé est admis par presque toutes les nouvelles Constitutions ayant adopté le système d'initiative.

En voici quelques exemples : l'article 41, alinéa 2 de la Constitution autrichienne déclare : « L'initiative populaire est présentée en forme de projet de loi. » Le paragraphe 76, alinéa 2 de la Constitution bavaroise est ainsi conçu : « Les initiatives populaires ne peuvent être introduites qu'en forme de projets de lois. »

Ce procédé a pour but de mieux exprimer les vœux des proposant et d'échapper à la dépossession par le Corps législatif.

Mais on sait que par le procédé d'initiative populaire dans les Cantons suisses et les Etats améri-

cains, certaines Constitutions déclarent que le peuple n'a que le droit de proposer ses idées d'initiative sans pouvoir établir de projets de loi.

Les partisans de ce système pensent, qu'ainsi, on évite les formules grossières de proposition ; mais alors, le projet établi par le Corps législatif ne répond, souvent pas, au principe de la proposition populaire et peut même parfois produire un projet tout à fait contraire aux vœux des proposants, de sorte que les idées du peuple seront loin d'être réalisées.

Le système choisi par les nouvelles Constitutions semble donc le mieux exprimer la volonté du peuple.

Les projets établis par les proposants ne sont pas immédiatement soumis à la décision du peuple, ils doivent être portés à l'Assemblée législative ou au Corps exécutif qui les transmet à la première pour lui permettre de les discuter.

C'est ainsi que la Constitution bavaroise (§ 10, al. 2) mentionne que : « Les initiatives populaires doivent être adressées à la Diète et, si celle-ci n'est pas réunie, au Conseil des ministres. » La Constitution autrichienne (art. 41, al. 2) dit : « Toute proposition doit être soumise au Conseil national par le Gouvernement fédéral pour y être discutée. » Une procédure semblable prévue par l'article 78 de la Constitution lettone fait que le projet de révision de la Constitution est présenté au Chef de l'Etat qui le soumet à l'Assemblée législative.

Quant à une proposition populaire portée à l'Assemblée législative, quel effet peut-elle avoir ? Si

cette proposition est agréée par l'Assemblée législative, elle prend force de loi et se trouve ainsi exemptée d'une nouvelle décision populaire sauf pour le referendum obligatoire en matière de Constitution, la proposition est alors soumise au referendum populaire.

La Constitution prussienne s'exprime bien sur ce point dans son article 6 alinéa 5 : « Le referendum n'a pas lieu lorsque la Diète a donné satisfaction à l'initiative populaire. »

Si l'Assemblée législative a le droit d'affirmer la proposition populaire, c'est que celle-ci est parfaite et valable ; alors l'Assemblée législative ne pourra ni ne devra la repousser. Le droit d'affirmation ne répond donc à rien.

Mais si l'Assemblée législative semble douter d'elle et songe à la rejeter ou à la modifier, il faut la retourner à la décision du peuple, l'Assemblée n'ayant plus aucun pouvoir décisif sur elle.

C'est ce qui est exposé clairement dans le paragraphe 76, alinéa 3 de la Constitution bavaroise : « Si l'initiative populaire est rejetée par la Diète ou n'est admise qu'avec des modifications, elle doit être soumise au referendum. » Dans le même sens se prononcent les Constitutions de Lettonie (art. 78), de Hesse (art. 12), etc.

Cela nous montre encore que « le Parlement n'est indépendant que dans la mesure où il agit conformément aux vœux du peuple (1) ».

(1) Burdeau (G.), *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*, p. 278.

Il est évident que, dans un gouvernement populaire, le pouvoir du Corps législatif lui est donné par le peuple ; il ne doit apporter aucune modification décisive à l'initiative populaire.

3^o Initiative en matière des lois ordinaires.

Les nouvelles Constitutions européennes ayant adopté le système de la législation populaire, l'application de ce système convient, non seulement à la Constitution, mais aussi aux lois ordinaires.

De là, le pouvoir législatif du Corps des représentants élus sous le régime représentatif se trouve ainsi transporté au sein du peuple et exercé par lui.

Autrefois, aux Etats-Unis, certains Etats ayant adopté le système de la législation directe l'appliquaient seulement aux lois constitutionnelles et non aux lois ordinaires ; le peuple n'avait que le droit d'initiative constitutionnelle ; il proposait les matières appartenant au cadre des lois ordinaires par la voie d'initiative constitutionnelle, en demandant la modification de la Constitution, ce qui eut, pour mauvais résultat, de faire passer dans la Constitution des dispositions de mince importance, la distinction matérielle entre les lois fondamentales et les lois ordinaires perdait ainsi son caractère propre (1).

Aujourd'hui, on procède à l'extension de cette

(1) Bryce, *Modern Democracies*, Chap. XXXV.

application, le peuple jouit, à la fois, du droit d'initiative constitutionnelle et du droit d'initiative pour les lois ordinaires, il peut exposer séparément ce qu'il veut faire ; il ne songera et n'aura pas besoin d'employer l'initiative constitutionnelle pour celle des lois ordinaires. Il en résulte que, non seulement, les vœux populaires seront satisfaits, mais aussi, que la stabilité de la Constitution sera sauvegardée.

Quand la législation populaire s'applique aux lois ordinaires, le peuple peut exposer ce qu'il trouve utile, ou demander la modification ou l'abrogation des lois en vigueur. L'article 6, alinéa 1, lettre *b* de la Constitution prussienne le confirme nettement : « L'initiative populaire peut demander le vote, la modification, l'abrogation d'une loi. » Les mêmes termes du paragraphe 10, alinéa 1, chiffre 2 de la Constitution bavaroise, l'article 31 de la Constitution esthonienne et l'article 22 de la Constitution lithuanienne, montrent que c'est bien le peuple lui-même qui, faisant fonction de Corps législatif, devient législateur.

Le nombre de proposants pour l'exercice de l'initiative des lois ordinaires varie avec chaque Constitution. Dans certaines d'entre elles, le chiffre est le même que celui fixé pour l'initiative en matière de la Constitution ; dans d'autres, les deux chiffres sont différents.

La Constitution allemande de Weimar (art. 73, al. 3) et celle de la Lettonie (art. 78) fixent le pour-

centage d'un dixième des électeurs pour le droit de proposer une loi ordinaire ou une loi constitutionnelle.

De même dans les Constitutions de l'Autriche art. 41, al. 2 et de l'Espagne [art. 66 le chiffre ne diffère que pour l'initiative constitutionnelle. Toutefois, la première fixe le nombre exact de 200.000 électeurs ou la moitié des électeurs dans trois provinces, tandis que pour la seconde, il est de quinze pour cent du Corps électoral. Cette différence ne porte que sur le nombre et non sur la question de distinguer l'initiative constitutionnelle de l'initiative législative ordinaire.

Dans le cas contraire, certaines Constitutions fixent un nombre de proposants inférieur à celui de l'initiative constitutionnelle.

Par exemple, la Lithuanie par l'article 22 de la Constitution déclare que : Les citoyens ont le droit d'initiative législative et que 25.000 citoyens jouissant du droit électoral à la Diète peuvent présenter un projet de loi. Quant au nombre des proposants pour les lois constitutionnelles, comme nous l'avons vu plus haut, il doit atteindre 50.000 citoyens (art. 103).

La Constitution prussienne sur la question du quorum nécessaire concernant l'initiative constitutionnelle est semblable à celle de la Bavière : mais pour l'initiative des lois ordinaires, le nombre de proposants fixé est inférieur à celui de la Constitution bavaroise, qui est le vingtième des électeurs

(art. 6, al. 2 de la Constitution prussienne), il n'est que d'un dixième pour la Bavière (§ 10, al. 2 de la Constitution).

Cette disposition est basée sur l'idée que la déclaration de la modification constitutionnelle est plus sérieuse et ne participe point à la technicité appartenant aux lois ordinaires ; pour cela on réduit le nombre de proposants à cinquante pour cent.

Les formalités pour l'initiative des lois ordinaires sont les mêmes que pour l'initiative constitutionnelle. La plupart des Constitutions stipulent que toute proposition de loi ne peut être dispensée des projets émis par le peuple ; ces projets seront portés soit directement par les proposants eux-mêmes, soit indirectement par l'intermédiaire de l'organe exécutif à la connaissance de l'Assemblée législative qui en discutera ; celle-ci pourra soit les accepter, soit les rejeter ou les modifier ; dans le premier cas, les projets deviendront réellement des lois sans obligation d'être soumis à l'approbation du peuple : au contraire, dans chacun des deux derniers, ces projets seront soumis à la décision populaire qui choisira librement.

Un exemple de ce genre se trouve dans l'article 31 de la Constitution esthonienne : « L'initiative législative, y est-il dit, doit être adressée à l'Assemblée nationale sous forme d'un projet de loi. Celle-ci peut voter ce projet ou le repousser. Dans le dernier cas, le projet sera soumis au referendum pour être adopté ou repoussé par le peuple. »

CHAPITRE IV

Referendum populaire.

Le referendum populaire est le droit du peuple d'accepter ou de rejeter les lois votées par l'Assemblée législative ; autrement dit, pour devenir valables, les lois constitutionnelles ou les lois ordinaires présentées par l'Assemblée législative devront être approuvées soit expressément, soit tacitement par le peuple.

Le but du referendum n'est pas le même que celui de l'initiative ; celle-ci est active, elle sert à lancer certains projets, à créer les lois que l'Assemblée législative n'a pas encore votées ; quant au referendum, il sert à rejeter ou à accepter certaines lois préparées par l'Assemblée législative. En cas de rejet, la loi se trouve dans l'impossibilité d'être à jamais mise en vigueur, c'est un instrument négatif (1).

Le referendum adopté par les Constitutions d'après-guerre connaît deux formes : 1^o le referen-

(1) Lowel, *Public Opinion and Popular Government*, Chap. XI, paragraphe 72.

dum veto ou facultatif ; 2^o le referendum ratificatif ou obligatoire. Nous consacrerons à chacun les deux paragraphes suivants :

1^o Le referendum veto.

Le referendum veto ou facultatif est une opération par laquelle une loi votée par l'Assemblée législative est soumise au vote populaire, si dans un délai déterminé, un certain nombre de citoyens se déclare opposé à cette loi ; d'après le résultat de ce vote, on envisagera de nouvelles dispositions ; si la majorité des votants se prononce contre cette loi, elle sera sans effet ; si, dans le cas contraire, le délai s'écoule sans réclamation du peuple, elle devient définitive de plein droit.

Le referendum permet au peuple de conserver un ultime droit pour surveiller sans cesse les agissements de l'organe législatif. Nous savons que dans un gouvernement populaire, l'élaboration des lois dépend de la volonté populaire ; s'il arrive que certaines lois élaborées par l'Assemblée législative ne sont pas conformes à la volonté populaire ou qu'elles vont à l'encontre des intérêts publics, alors, il faudra que le peuple ait le droit d'empêcher la mise en vigueur de ces lois.

Après la guerre, la plupart des Etats ont adopté ce système dans leur Constitution ; le peuple a le droit sur l'Assemblée législative de soumettre au referendum les lois ou la modification de la Constitution votées par celle-ci.

Citons, en exemple, l'article 66 de la Constitution espagnole de 1931 qui stipule que : « Le peuple pourra faire soumettre à sa décision, par voie de referendum, les lois votées par le Parlement. » C'est exprimer la possibilité d'intervention directe du peuple sur la législation du pays.

Pour la pratique du referendum veto, il faut un nombre d'initiants fixé par la Constitution. Ce nombre est très différent suivant les Constitutions ; les unes exigent un chiffre très élevé, les autres, au contraire, le plus bas possible. D'autres encore diffèrent pour les lois ordinaires et pour les lois constitutionnelles.

Le nombre d'initiants fixé pour le referendum, en pourcentage, se trouve le plus élevé en Bavière où le paragraphe 10 alinéa 3 de la Constitution, en ce qui concerne les lois ordinaires, exige au minimum un cinquième des citoyens et, au moins, deux cinquièmes pour le referendum concernant les lois constitutionnelles.

Le plus bas est celui de la Constitution de Weimar (art. 73) qui n'atteint qu'un vingtième des électeurs pour les lois constitutionnelles comme pour les lois ordinaires. L'article 66 de la Constitution espagnole du 9 décembre 1931 fixe le chiffre des initiants pour le referendum à quinze pour cent.

Entre les membres d'initiants les plus hauts ou les plus bas, la Constitution de Lettonie (art. 72) tient le milieu comme celle de Dantzig (art. 47) ;

toutes les deux fixent un dixième des électeurs pour demander le referendum.

Certaines Constitutions établissent le chiffre des initiants, non pas d'après le pourcentage d'électeurs, mais d'après un chiffre exact de personnes.

La Constitution d'Esthonie est ainsi conçue : 25.000 citoyens ayant le droit électoral peuvent demander un referendum sur l'adoption ou le rejet de ces lois (art. 30).

En Lithuanie, la Constitution (art. 104) stipule que « cinquante mille citoyens jouissant du droit électoral peuvent exiger la modification ou un complément à la Constitution adoptée par la Diète pour les soumettre au referendum populaire.

Quant à la Constitution badoise, pour demander un referendum, le nombre de quatre-vingt mille citoyens ayant droit de vote est nécessaire (§ 21).

Le délai de demande du referendum veto est réglé par les Constitutions ; il varie généralement de deux à trois mois suivant chaque Constitution. Par exemple : l'article 30 de la Constitution esthonienne et l'article 72 de la Constitution lettone fixent le délai à deux mois ; tandis que l'article 104 de la Constitution lithuanienne le fixe à trois mois à compter du jour de la publication.

Dans ce délai légal, les citoyens peuvent librement demander que les lois votées par l'Assemblée législative soient soumises au referendum populaire. Mais si dans ce délai la demande ne se produit pas, les textes votés prennent immédiatement force de loi.

La Constitution lithuanienne (art. 104, al. 3) déclare que « si une modification ou complément à la Constitution sont adoptés par la Diète sans être l'objet d'aucune demande postérieure ils entreront en vigueur trois mois après le jour de leur promulgation ».

Cela a pour but de maintenir la rigueur des lois ; on ne peut pas laisser des lois votées sans force décisive passé un certain délai.

Mais ce délai de deux ou trois mois peut-il vraiment retarder l'exécution des lois, c'est-à-dire retarder les affaires politiques ? A cet égard, il nous semble que, pour qu'une loi soit soumise au referendum, il faut un certain temps au peuple pour lui permettre de réfléchir et d'avoir la possibilité d'obtenir toutes les signatures des adhérents. Dans un pays de grande étendue, ce délai ne semble pas exagéré. Comme il existe dans les Constitutions nouvelles des lois urgentes pour lesquelles le referendum populaire ne peut pas avoir lieu (1), il n'y a rien à craindre du retard des affaires politiques.

Les citoyens peuvent faire leur demande de referendum pendant le délai légalement fixé ; cette demande a souvent lieu pour les lois dont l'ajournement de la publication est sollicité par les membres de l'Assemblée législative.

En voici un exemple : L'article 73 de la Constitution allemande stipule que : « les lois dont la publi-

(1) Article 75 de la Constitution lettone, § 77, al. 1, chiffre 6 de la Constitution bavaroise, etc...

cation est ajournée à la demande du tiers au moins des membres du Reichstag doivent être soumises au referendum si le vingtième des électeurs le demandent ». Du reste, d'autres Constitutions ont également réglé cette question ; tels l'article 72 de la Constitution lettone et l'article 30 de la Constitution esthonienne, etc.

Cela permet d'un côté à la minorité opposée du Parlement de gagner une certaine popularité devant le pays ; puis aussi, lorsque les lois votées inconsciemment sont reconnues comme non conformes aux vœux du peuple, ces lois devront être soumises au referendum populaire.

Le referendum, en dehors de la demande formulée directement par le peuple, pourra avoir lieu lorsque l'Assemblée législative en décidera, ou lorsque la majorité des membres de l'Assemblée législative le sollicite ; dans ces deux cas, les lois votées seront soumises au referendum populaire.

Par exemple, l'article 43 de la Constitution autrichienne : « Tout texte de loi voté par le Conseil national doit être, avant sa promulgation, soumis au referendum, lorsque le Conseil national en décide ainsi ou que la majorité de ses membres en fait la demande.

La Constitution hellénique dit aussi que l'Assemblée nationale peut soumettre sa décision sur la modification de la Constitution au referendum du peuple (art. 125, al. 5 de la Constitution du 2 juin 1927).

En outre, le président de l'organe exécutif peut prendre la décision de soumettre au referendum populaire les lois ou la modification de la Constitution votées par l'Assemblée législative ; cette mesure est inscrite dans l'article 73 alinéa 1 de la Constitution allemande et dans l'article 104 alinéa 2 de la Constitution lithuanienne.

Cela montre d'un côté une certaine prépondérance de l'exécutif sur le législatif, mais, d'autre part, le peuple est souverain et a directement un droit décisif devant lequel les organes étatiques doivent s'incliner.

Toutefois, dans les Constitutions nouvelles, il existe certaines lois pour lesquelles la demande de referendum faite par le peuple ne sera pas acceptée : par exemple, les lois concernant les budgets, les impôts, les douanes, la guerre, l'état de siège, les traités, le service militaire, etc... (on trouve des exemples dans le § 77 al. 1 de la Constitution bavaoise, dans l'art. 34 de la Constitution esthonienne, dans l'art. 73 de la Constitution lettone, etc.).

Cette limite a pour raison peut-être que ces lois, par leur nature sur la propriété, peuvent favoriser l'intérêt individuel ou que, par leur importance sur la sécurité publique et l'obligation du peuple, elles suggèrent à quelques-uns quelques prétextes d'y échapper ou encore, vu certaines circonstances de relations internationales inconnues du peuple. Mais si l'on se rapporte à l'incompétence du peuple pour en justifier la limite, la question est plus grave.

2^o Le referendum ratificatif.

Le referendum ratificatif ou obligatoire diffère du précédent en ce que les lois ordinaires ou constitutionnelles doivent non seulement être votées par l'Assemblée législative, mais, de plus, sont soumises au vote ratificatif du peuple pour servir d'ultime décision.

Nous avons vu que le referendum veto n'avait lieu que sur la demande d'un certain nombre d'électeurs fixé légalement ; si la demande est négligée, ces lois continuent d'exister, c'est la différence entre le referendum veto et le referendum ratificatif, par lequel toute loi n'est valable qu'après la ratification du peuple.

L'emploi du referendum ratificatif dans les questions visant les lois constitutionnelles est presque courant dans les Etats qui ont adopté le système du referendum.

La modification des lois constitutionnelles doit recueillir l'approbation populaire. L'article 44 alinéa 2 de la Constitution autrichienne nous donne un exemple de ce genre : « Toute modification d'ensemble de la Constitution fédérale doit être, avant sa promulgation par le président de la Confédération, être soumise au referendum de la nation tout entière... » La majorité absolue est exigée (art. 45 al. 1 de la Constitution). Toutefois, lorsqu'il s'agit de modifications partielles, le referendum peut

avoir lieu avec le tiers des membres d'une Assemblée législative.

Mais la plupart des nouvelles Constitutions portent que toute modification d'ensemble ou partielle d'une Constitution ne sera valable qu'après avoir été soumise au referendum ratificatif populaire : un tel exemple nous est donné par l'article 50 de la Constitution irlandaise : cet article est rédigé comme suit : « Tout amendement de la Constitution devra, après avoir été voté par les deux Chambres du Parlement, être soumis au referendum populaire et doit recueillir l'approbation de la majorité des électeurs. »

Un autre exemple nous est donné par l'article 88 de la Constitution esthonienne qui dit que : « Toute modification de la Constitution doit être soumise au referendum populaire », et l'article 89 ajoute, en outre, que les projets de révision de la Constitution doivent être portés à la connaissance du peuple, trois mois au moins avant la date du referendum. Cela démontre clairement que le referendum ratificatif est appliqué sérieusement.

Un troisième exemple se trouve en Allemagne, fixé par l'article 76 de la Constitution ; celui-ci dit que « la modification de la Constitution présentée par des citoyens est soumise au referendum populaire et doit être approuvée par le vote ratificatif de la majorité des électeurs ».

Le referendum ratificatif, en dehors de son application vis-à-vis de la Constitution, convient aussi pour des affaires d'importance exceptionnelle, car

ces affaires égalent, et quelquefois même, dépassent en gravité les premières.

L'article 77 de la Constitution lettone est ainsi conçu : « Il faut soumettre au referendum les affaires touchant : 1^o le régime de la République démocratique indépendante ; 2^o le pouvoir souverain appartenant au peuple ; 3^o le territoire de l'Etat ; 4^o le système du suffrage universel pour que ces affaires soient reconnues légales. »

Toute modification ou transformation les concernant, malgré qu'elles soient décidées par le Parlement, seront considérées comme nulles si elles n'ont pas été ratifiées par le peuple.

Entre autres, dans le pays à système fédéral, les modifications de territoire et la formation de nouveaux pays dans les limites de l'Etat fédéral doivent, pour être valables, être soumises à la décision populaire et recueillir la volonté du peuple avant toute exécution (art. 18 de la Constitution allemande de 1919).

Le referendum ratificatif employé pour la Constitution et pour des affaires importantes est fréquent au cours de l'histoire. En dehors des Etats-Unis et de la Suisse, la France peut être citée comme ayant employé le referendum ratificatif pour la Constitution et les questions importantes.

La Convention nationale de 1792 énonce que : « Il ne peut y avoir de Constitution que lorsqu'elle est acceptée par le peuple. » C'est pourquoi les Constitutions successives de 1793, de l'an III et de l'an VIII

ont été soumises au referendum populaire, et ne sont devenues décisives qu'après avoir été approuvées par la majorité du peuple.

Napoléon Bonaparte s'est nommé lui-même « Consul à vie » en l'an X, en l'an XII, il se proclama « Empereur héréditaire ». Ces deux actes seuls furent soumis au plébiscite populaire et non la Constitution tout entière ; mais, on a recouru au referendum pour savoir si Bonaparte pouvait, oui ou non, être Consul à vie, puis Empereur héréditaire.

En 1851, Louis-Napoléon Bonaparte suivit l'exemple de son oncle ; il fit approuver par le peuple son droit d'Institution constitutionnelle et, en 1852, par le même procédé, il se nomma Empereur héréditaire. Quoique ce système de referendum ne fut pas de longue durée en France, il laissa des traces de démocratie directe.

Cependant, dans les Constitutions nouvelles d'après-guerre, rarement on adopta le système du referendum ratificatif pour les lois ordinaires ; la raison en est, non pas que le peuple ne puisse intervenir dans les questions de Constitution au contraire des lois ordinaires, mais c'est qu'on considère la Constitution comme moins urgente et plus importante que ces dernières.

Dans les pays à Constitution écrite, les lois constitutionnelles sont exceptionnellement plus rigoureuses que les lois ordinaires ; autrement dit étant donné que le peuple a le droit de décider une Constitution, il va sans dire qu'il aura aussi celui d'inter-

venir dans les lois ordinaires ; c'est pourquoi les Etats ont adopté le système de referendum ratificatif pour les questions se rapportant à la Constitution et le système de referendum veto pour tout ce qui concerne les lois ordinaires.

Mais il arrive que certaines lois ordinaires soient proposées par le peuple en se servant du droit d'initiative, ou si les projets de lois ont été rejetés ou modifiés par le Corps législatif, ces lois devront être soumises au referendum (voir précédemment le chapitre consacré à l'initiative des lois ordinaires). Ce principe a été approuvé par toutes les Constitutions nouvelles qui ont adopté le système de votation populaire.

3^o Raisons et arguments de l'adoption du referendum.

Le plus important argument est basé sur l'idée de la souveraineté populaire par laquelle on soutient que le peuple est souverain, il jouit donc de tout pouvoir décisif, la loi est l'expression de la volonté du peuple et n'est valable qu'après son consentement. C'est là l'idée de Rousseau : « Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle, ce n'est point une loi (1). »

Puis, on considère que la législation d'aujourd'hui ne peut obtenir un effet suffisant ; le représentant ne répond pas toujours à la volonté des électeurs,

(1) Rousseau (J.-J.), *Contrat social*. Livre III, Chap. XV.

beaucoup de lois inutiles au peuple sont votées. Les affaires discutées par le Corps représentatif sont souvent traitées avec partialité, car la discussion écarte presque toujours l'intérêt général : les décisions les plus importantes ne dépendent pas de la volonté populaire, mais seulement de quelques chefs puissants, qui profitent des circonstances et des entreprises politiques pour mettre obstacle à un vote libre. Dans ce cas, les projets votés ne s'accordent en rien avec le désir du peuple ; celui-ci doit donc jouir du droit de referendum pour obliger l'organe législatif d'agir dans l'intérêt populaire sous peine de déplaire au peuple qui peut rejeter les lois impopulaires.

De plus, le referendum a pour but de remédier à tous les défauts de la législation. On sait que les législateurs sont parfois soudoyés par certaines personnes en faveur de certaines lois s'accordant avec les intérêts particuliers de quelques individus ; avec le droit de referendum par le peuple, ceux qui profitent du pouvoir en vue de leurs intérêts personnels n'ont plus l'assentiment du peuple comme ceux tentés d'obtenir un privilège comprennent qu'il est inutile de dépenser leur argent en ce sens pour gagner les législateurs, puisque les lois votées par l'Assemblée législative seraient rejetées par le peuple ; ainsi les abus et les intentions dangereuses se trouvent évités par le corps législatif.

En outre, la loi est un élément comportant l'état de droit, le mépris de la loi est donc une grande

atteinte à la démocratie ; considérer une loi comme lettre morte peut intoxiquer tel un poison violent toute la politique intérieure, la loi doit pour cela ne jamais cesser d'être observée. Si une loi, au premier abord, ne peut représenter la volonté générale et par conséquent reste non observée par le peuple, sous la pratique du referendum cette loi ne sera jamais validée ; les lois approuvées par le peuple sont considérées par lui comme définies et favorables, il ne songe donc jamais à ne point les observer. C'est pourquoi sous le système de referendum populaire, on peut, non seulement rejeter les lois impopulaires, mais encore reconnaître que les lois acceptées sont stables.

CHAPITRE V

Nomination directe par le peuple.

1^o Nécessité de la nomination directe.

La nomination directe par le peuple est un droit de choix ou un droit électif : c'est un droit de participation politique en faveur du peuple. Aussi on peut le considérer comme un devoir social que tout le monde doit remplir pour atteindre le but de souveraineté populaire dans le domaine du devoir politique de chacun.

Nous savons que le gouvernement est formé par chacun de nous, pour dispenser le bonheur public et l'intérêt général ; il agit donc dans la volonté du peuple. La volonté du gouvernement de faire respecter le peuple réside en ce que cette volonté est la même que la sienne. C'est pourquoi le peuple doit participer à cette manifestation de la volonté.

Puisque le gouvernement est une société organisée en vue de la vie collective, c'est donc que la vie de chacun de nous est en rapport constant avec la vie de la collectivité ; en conséquence, chaque individu doit désirer la prospérité de cette Société dont

dépend sa propre sécurité : il doit alors directement y prendre une part active par l'accomplissement de son droit politique.

L'esprit de la démocratie directe est de permettre au peuple d'oser exposer librement la meilleure partie de lui-même ; c'est grâce à ce droit de nomination qu'il pourra exprimer tout ce qui lui apparaît comme naturel et logique.

Les Etats actuels, quelle que soit la forme de leur gouvernement, reconnaissent que le droit de nomination par le peuple est une chose presque indispensable ; mais ce droit n'est pas le même dans toutes les Constitutions ; il y a même souvent une très grande différence sur le système adopté ; si l'on compare le passé avec le présent, on voit que la réglementation d'aujourd'hui n'est plus du tout la même qu'autrefois.

Après la guerre, certaines Constitutions nouvelles influencées par un esprit de démocratie directe adoptèrent le système de nomination populaire par lequel chaque citoyen devient directement un nominateur souverain.

Sous le régime représentatif, l'exercice du pouvoir politique est confié aux divers organes étatiques, le droit électif se trouve être l'élément le plus important que le peuple doit détenir.

Sous le régime de la démocratie directe, le peuple détient le pouvoir direct et il semble que le droit de nomination soit considéré comme peu important et même inutile ; mais ce pouvoir ne s'exerce que sur

les affaires importantes ; le peuple ne peut pas exécuter de lui-même toutes les affaires politiques et cela pour diverses raisons : mais il a suffisamment de compétence pour les menues affaires et celles les plus ordinaires ; aussi, tout en les confiant aux divers organes élus par lui-même, il se réserve un dernier pouvoir, celui de nomination qui représente tout à la fois un droit important et indispensable.

2^o Application de la nomination directe.

L'élection des députés est la contraire de la démocratie directe.

Le droit de nomination par le peuple au Corps législatif est presque considéré comme une règle courante par tous les Etats ; mais il est rarement appliqué au Corps exécutif. Primitivement, le Corps exécutif était avec le Corps législatif le principal organe de l'Etat.

Dans les Etats où se pratique le régime présidentiel, le Corps exécutif est séparé et indépendant du Corps législatif et n'agit donc pas toujours à son gré.

Dans l'Etat où existe le régime parlementaire le Chef de l'Exécutif n'a pas de responsabilité pratique, c'est avec l'aide du ministère qu'il remplit ses fonctions. Mais le Chef de l'Exécutif est essentiellement indépendant ; il a son pouvoir propre et n'est point couvert par le Corps législatif.

Puisque le régime de la démocratie directe donne le droit souverain direct au peuple, si le peuple

détient ce droit, et si tous les pouvoirs partent du peuple, il est donc logique que le Chef de l'Exécutif de l'Etat soit, à l'exemple des autres organes, élu par le peuple. Rien de plus naturel.

Mais pour que le Chef de l'Exécutif puisse représenter son peuple, il faut qu'il ait lui-même le pouvoir indispensable par lequel il représentera le caractère de tout le peuple ; or, pour cela, il faut qu'il soit nommé directement par le peuple, ce qui prouvera la confiance que celui-ci lui accorde. Ce n'est qu'à cette condition qu'il se trouvera en équilibre stable avec le Parlement et autres organes.

A l'heure actuelle, le Chef de l'Exécutif, autrement dit le Président de la plupart des Etats, est élu, soit par l'organe législatif, soit par un collège électoral spécial, par exemple le Président de la République française est élu par les deux Chambres.

Dans les nouvelles Constitutions européennes d'après-guerre, celles de l'Allemagne et de l'Autriche comprennent un Chef d'Etat nommé directement par le peuple.

Aux termes contenus dans l'article 41 de la Constitution allemande de Weimar, il est dit que : « Le Président du Reich est élu par le peuple allemand tout entier. »

Une disposition analogue se retrouve en Autriche stipulée par l'article 60 de la Constitution (loi constitutionnelle fédérale du 7 décembre 1929 portant modification à la Constitution fédérale du 1^{er} octobre 1920) qui confirme le droit de nomina-

tion du Chef de l'Etat appartenant au peuple :
« Le Président de la Fédération est élu par le peuple
de la Fédération au scrutin direct et secret. »

Cette consécration exprime que le peuple peut directement exercer son droit de nomination, il choisit librement le Chef de l'Etat, son désir de porter au pouvoir l'homme qu'il rêve d'avoir pour chef se trouve ainsi immédiatement réalisable, ce n'est plus, comme autrefois, un chef nommé indépendamment des vœux populaires.

Le Président est en rapport direct avec le peuple, il le représente et a toute sa confiance : il remplit alors ses fonctions selon la volonté générale de son peuple. Il n'est ni comme le Président de la France élu seulement par les représentants et non directement par le peuple : ni comme celui des Etats-Unis élu par le peuple mais en deux degrés.

Ce mode de nomination est né du suffrage universel et direct. Ce qui signifie que tous les citoyens ont le droit de prendre part au vote et que tous ceux qui ont le droit de nomination l'exercent directement sans intermédiaire.

Ceux qui élisent le Président sont les mêmes que ceux qui élisent le Corps législatif. Le Président et le Corps législatif de la Confédération sont donc issus, tous les deux, d'une même source, c'est-à-dire de la volonté du peuple, et l'idéal de la souveraineté populaire se trouve ainsi réalisé dans le droit de nomination directe.

CHAPITRE VI

Dissolution directe par le peuple.

1^o Arguments en faveur de l'adoption de la dissolution par le peuple.

Le droit de dissolution et le droit de nomination ne peuvent subsister l'un sans l'autre. Le peuple a le droit de révoquer le serviteur public qui se montre incapable ou pas honnête. Ce système répond absolument au sentiment du peuple en agissant efficacement sur les serviteurs publics qui le craignent à forte raison.

L'argument suppose que dans un état de souveraineté populaire, cette souveraineté n'est autre chose que le peuple lui-même. Les pouvoirs des divers organes de l'Etat ne sont pas indépendants ; tous leurs actes doivent être, au nom du peuple souverain, responsables devant lui ; par conséquent, le peuple souverain a tout pouvoir sur la destitution de ces serviteurs publics.

Actuellement, le peuple détient le droit de nomination en choisissant les serviteurs publics. Il serait bien à souhaiter qu'il ait aussi le droit de dissolution qui lui permettrait de les destituer, dès qu'ils ne

répondent plus à ses désirs. Les représentants élus du peuple doivent, fatalement, travailler conformément à la volonté populaire pour le bonheur du peuple ; sinon, ayant failli à leur devoir, celui-ci doit pouvoir invalider l'élection et leur enlever leur mandat. C'est le seul remède pour obtenir une bonne administration.

Si le peuple n'a que le droit de nomination et pas celui de dissolution, alors les candidats en période électorale promettent mille et mille choses, selon les aspirations du peuple, qu'ils se garderont bien d'accomplir une fois élus, certains qu'ils seront de l'impunité.

C'est pourquoi le peuple doit, en même temps que le droit de nomination, détenir celui de dissolution ; conformément à la devise populaire qui prétend que « la crainte est le commencement de la sagesse », les élus auront à cœur de se tenir en bons rapports avec leurs électeurs.

Il arrive aussi, parfois, que le peuple se trompe sur la capacité des députés. Bien que le peuple ait toute liberté pour élire les serviteurs publics, il est assez difficile pour les électeurs d'apprécier exactement leurs élus qui, très souvent, cachent sous des apparences flatteuses de multiples défauts. Cela ne répond nullement à l'opinion des opposants qui refusent de reconnaître au peuple toute capacité d'élire ses représentants. Il ne s'agit point ici de l'incapacité du peuple, mais de l'impossibilité dans laquelle il se trouve, surtout en pleine période élec-

torale, de juger impartialement de toutes les qualités d'un candidat quelconque ; d'autant plus qu'en général, la conduite publique est bien différente de la conduite privée ; c'est pourquoi le droit de dissolution est des plus nécessaire.

Un autre point, encore favorable à la cause du droit de dissolution populaire, exercé sur un représentant élu, c'est que le représentant est un serviteur et non le maître ; il représente le maître mais il n'est pas le maître lui-même. Le peuple doit se réserver un droit de surveillance constante qui force les parlementaires à prêter une continuelle attention à leurs actes, afin de satisfaire le désir du peuple, pour ne point perdre sa confiance ; cela est non seulement un résultat théorique mais encore un fait.

Dans la vie privée, tout maître peut se faire remplacer par un représentant et, lorsque ce dernier ne lui donne plus pleine satisfaction, il est de règle commune de le remercier ; il doit en être de même pour les affaires officielles. Un officier puissant est envoyé en mission ; s'il remplit mal ses fonctions, il sera destitué à n'importe quel moment par son Gouvernement (1). Pour la même raison et le même besoin, le peuple doit jouir du droit de révoquer ceux dont les défauts ont été cachés lors des élections.

Si, au contraire, il faut attendre la fin du mandat ou la bonne volonté du représentant de donner librement sa démission, le pouvoir politique perdra

(1) Wilcox, *Government by all the people*. Chap. IV, Par. XX.

de sa vertu, puisque le peuple n'aura aucun droit d'agir sur l'individu qui le traite en esclave.

2^o Application de la dissolution directe.

Comprenant parfaitement les raisons ci-dessus, certaines Constitutions européennes d'après-guerre adoptèrent le système de dissolution directe ; le peuple a le droit de dissoudre l'organe législatif dès qu'il le considère incapable de répondre à sa volonté.

La Constitution bavaroise dans le paragraphe 10 alinéa 1 chiffre 3 stipule que le peuple a le droit de dissoudre la Diète, et le paragraphe 10, alinéa 5 de la même Constitution ajoute qu'un cinquième des électeurs peut en demander la dissolution. La même disposition est exposée dans l'article 6 alinéa 1 lettre C et l'alinéa 2 de la Constitution de la Prusse.

La dissolution de la Diète par le peuple est encore inscrite dans les Constitutions de Bade (§ 46), de Brême (§ 18), de la Hesse (art. 24), de la Saxe (art. 36), de la Thuringe (§ 25) et de Wurtemberg (§ 16), etc.

Par cette consécration l'organe législatif trouve une limitation à ses pouvoirs, les députés ne restant en fonction que s'ils agissent conformément aux sentiments du peuple. Les élus ne sont plus, comme autrefois, libres d'agir pendant toute la durée de leur mandat, dans un sens ou dans l'autre, sans que le peuple ait aucun droit sur eux. C'est en partant de ce point de vue que le peuple refuse de se laisser

gouverner au détriment de toute réaction, tel un esclave ; maître souverain il peut exercer directement sa souveraineté.

Du moment que l'organe législatif ne répondra plus à son désir, il peut tout au cours du mandat envisager la dissolution, pourvu que la demande soit signée par un certain nombre convenu d'électeurs.

Le nombre est fixé par la Constitution et varie avec chaque pays. Par exemple, dans la Constitution de l'Anhalt (§ 11) et celle de la Lippe (art. 11), il est fixé à un tiers au moins des électeurs ; la Constitution württembergaise (art. 16, alinéa 2) fixe un cinquième des électeurs inscrits lors de la dernière élection du Landtag, mêmes chiffres pour la Bavière (§ 10, al. 5) et la Prusse (art. 6, al. 2).

En Saxe (art. 36 de la Constitution) et en Thuringe (§ 25 de la Constitution), un dixième des électeurs peut demander la dissolution de la Diète ; en Hesse (art. 24 de la Constitution), il suffit du vingtième des électeurs inscrits lors de la dernière élection du Landtag. Quant à la Constitution badoise (§ 46, al. 1) elle exige quatre-vingt mille voix pour que la demande soit valable.

Le nombre de demandants exigé par certaines Constitutions est donc très différent, le plus élevé va jusqu'au tiers des électeurs, il y a là une impossibilité de pratiquer qui paralyse l'expression du peuple à l'égard de la dissolution de l'organe législatif.

Quand la demande de dissolution est émise par

les demandants légaux, celle-là est soumise au vote du peuple. Ce vote doit être acquis soit par la majorité des électeurs, comme le fixe l'article 6, alinéa 6 de la Constitution prussienne, soit par les deux tiers des voix exprimées exigés par la Constitution bavaroise (§ 30 al. 5). En tout cas, si la demande recueille l'approbation de la majorité des électeurs, la dissolution est prononcée.

Toutefois, dans certaines nouvelles Constitutions d'après-guerre, le droit de dissolution exercé par le peuple ne dépend pas forcément de la voie de demande, il faut aussi que les lois votées par l'Assemblée législative aient l'approbation populaire, c'est-à-dire que si les lois votées par l'Assemblée législative sont repoussées par le peuple, ou, si au contraire, celui-ci adopte les lois rejetées par l'Assemblée législative, cette dernière sera dissoute tout de suite.

Ce procédé est prévu par la Constitution esthonienne dans l'article 32 : « Lorsque le peuple aura repoussé une loi adoptée par l'Assemblée nationale ou adopté une loi repoussée par elle, il sera procédé à de nouvelles élections. »

Cela repose sur le fait que l'organe législatif n'est qu'une représentation de la volonté populaire. Quand les lois votées par le Parlement ne sont pas reconnues par le peuple, ou que les lois nécessaires au peuple sont rejetées par le Parlement, il existe alors un désaccord entre le Corps législatif et le peuple. C'est la preuve que le Corps législatif n'est

plus l'expression des désirs de la collectivité populaire, il n'a plus la sanction du peuple; dans de telles circonstances, son existence n'est plus possible, c'est la dissolution immédiate, dans ce cas flagrant, on peut se passer des formalités de demande.

CHAPITRE VII

Compétence juridictionnelle directe du peuple.

Nous avons vu, dans les Constitutions européennes d'après-guerre, qu'il existe pour le peuple un droit de législation, de nomination et de dissolution, qui sont des applications de pouvoir direct, mais cela n'est pas tout ; le peuple n'a pas que le droit d'exprimer ses idées, directement et simplement, sur des textes constitutionnels ; il est, en même temps, le grand juge politique ; il a, alors, la compétence juridictionnelle suprême, de façon que tel important problème de l'Etat doit passer par son jugement.

Le peuple confie certains pouvoirs à divers organes étatiques pour que ceux-ci agissent conformément à sa volonté. Si ces divers organes ne sont pas d'accord entre eux, c'est-à-dire que quelque conflit éclate en leur sein, ou si, une fois élus, ils ne se conforment plus aux vœux du pays, le peuple peut intervenir à la demande d'une partie et juger ce conflit. La pratique de la démocratie directe se trouve ici plus active.

Il va de soi que cette juridiction directe du peuple n'existe pas dans les Constitutions des Etats où se pratique purement le parlementarisme ; de même, nous ne la voyons pas adoptée dans les Constitutions de la Suisse et des Etats-Unis ; c'est qu'elle est une nouvelle application de la démocratie directe. Or, il ne faut pas la confondre avec le droit de referendum ou avec le droit de révocation, malgré que dans la compétence de juridiction populaire le referendum ou droit de révocation soit en même temps appliqué, car le caractère en est différent.

L'application du droit de révocation dépend de la demande motivée par le peuple pour révoquer un député ou un fonctionnaire ; c'est un droit de destitution dans le pouvoir exécutif : l'application du referendum se fait d'après la demande sollicitée par le peuple ou d'après la décision d'un organe : le referendum vise les lois ou d'autres affaires extraordinaires ; c'est un pouvoir de législation passive et de surveillance.

Au contraire, la compétence juridictionnelle du peuple renferme un caractère juridique, parce que fondée sur la demande d'une partie en conflit : de même que dans tout procès de droit commun, il existe une partie civile ; dans ce cas, le peuple est comme un juge qui résout ce conflit autant qu'un juge du tribunal tranche un procès. Ce système trouve son application : 1^o dans les conflits entre l'organe législatif et l'organe exécutif ; 2^o dans les

conflits au sein même du Corps législatif. Voyons chacun de ces deux points :

**1^o Résolution de conflits
entre l'organe législatif et l'organe exécutif.**

Les autorités législative et exécutive constituent les principaux organes de l'Etat ayant des fonctions indépendantes l'un de l'autre et des rapports l'un avec l'autre, n'importe le mode d'élection auquel ils soient soumis (par exemple : l'organe législatif est élu par le peuple et l'organe exécutif est élu soit par le Parlement, soit par d'autres organes) ou la source dont ils soient issus (même source lorsque tous deux sont élus par le peuple) ; mais ces fonctions indépendantes et ces rapports de collaboration entre eux sont indispensables.

C'est pour cela que, souvent, entre les deux surgissent des conflits soit d'ordre politique, soit d'ordre législatif.

Si un conflit existe entre les deux organes, quelle autorité aura la compétence pour le résoudre ? En la confiant à l'un de ces organes au détriment de l'autre, n'est-ce point entraîner la supériorité de l'un à l'autre ? Dans une semblable circonstance, le meilleur moyen est de soumettre la question au peuple, c'est par lui que l'affaire doit être jugée ; puisque, dans l'esprit du gouvernement direct, les pouvoirs des divers organes étatiques ne sont essentiels que confiés par le peuple, celui-ci a donc tout

pouvoir souverain et direct. Ce système est appliqué par certaines Constitutions nouvelles.

La Constitution allemande de Weimar nous montre dans son article 43 alinéa 2 que : « Le Président du Reich peut être destitué sur la proposition du Reichstag par un plébiscite. »

Les mêmes termes se trouvent dans la Constitution autrichienne de 1929, portant modification à la Constitution de 1920, dont l'article 80 alinéa 6 dit : « Le Président de la Fédération peut être révoqué, avant l'expiration de ses fonctions, par une votation populaire. Il doit être procédé à une votation populaire si l'Assemblée fédérale le demande. »

L'organe législatif peut donc révoquer le Chef de l'Etat quand celui-ci est en désaccord avec lui sur tel ou tel problème, mais cette révocation n'est pas directe, la décision définitive doit être prononcée par le peuple, qui sera seul juge du conflit.

Si l'organe législatif est en conflit avec l'organe exécutif, le premier porte plainte contre le Chef de l'Etat. Mais alors, quel sera l'effet produit lorsque le Chef de l'Etat sera appelé devant le grand juge, c'est-à-dire le peuple, pour attendre son jugement ? Dans ce cas, si le peuple s'oppose à la demande de la destitution du Président, demande invoquée par le Corps législatif, autrement dit si le Président a gardé la confiance du peuple, il sera considéré comme nouvellement réélu : cela met le Président au rang d'un plaideur, gagnant un procès devant les tribunaux ; alors le Corps législatif sera dissous, puisqu'il

aura perdu la confiance du peuple ; il ressemblera à un simple plaideur ayant perdu son procès au tribunal.

L'article 43, alinéa 2, nous indique la conséquence de cette disposition : « Si le peuple se prononce contre la destitution, le Président doit être considéré comme réélu, et le Reichstag comme dissous. »

Une disposition est aussi fixée par l'article 60 alinéa 6 de la Constitution autrichienne : « Le refus de révocation par la votation populaire équivaut à une nouvelle élection et a pour conséquence la dissolution du Conseil national. »

En outre, en ce qui concerne les questions législatives, l'autorité délibérante pourra entrer en conflit avec l'autorité exécutive. Il existe un conflit de ce genre lorsqu'une décision est adoptée par le Parlement et que le Gouvernement la refuse. Certaines Constitutions ont réservé ce pouvoir de résolution des conflits au peuple.

La Constitution de Mecklembourg-Strelitz (§ 22) dispose que : « Le Cabinet a le droit de soumettre les décisions du Landtag à une votation populaire. Si le peuple se prononce contre le Landtag, celui-ci doit être dissous ; s'il se prononce contre le Cabinet, celui-ci doit se retirer. »

De plus, dans le cas où un projet de loi, élaboré par l'autorité exécutive, est rejeté par l'autorité législative, l'autorité exécutive peut appeler à la décision populaire, de façon que le peuple donne son jugement, afin de savoir si ce projet de loi peut, ou non, devenir une loi réelle.

Ainsi l'article 46 alinéa 1 de la Constitution tchécoslovaque : « Si l'Assemblée nationale repousse un projet de loi gouvernemental, le Gouvernement peut ordonner un plébiscite pour décider s'il doit devenir loi. »

La compétence populaire s'applique aussi au cas où, lorsqu'une loi votée par le Parlement n'est pas approuvée par le Président, celui-ci la porte alors à la connaissance du peuple en le priant de la juger. Cette mesure est inscrite dans l'article 73 de la Constitution allemande.

Cela montre que le droit de résoudre ces conflits ne devrait appartenir à aucune des deux parties en litige, mais seulement au peuple chargé de les juger. La compétence juridictionnelle du peuple s'applique ici sur les conflits concernant les questions législatives créées par l'organe délibérant ou l'organe exécutif. Le peuple juge des questions à lui portées par l'un de ces deux organes intéressés comme un juge qui rend une sentence sur un procès que les parties civiles lui présentent ; le jugement qu'il rend a force d'exécution, ce qui veut dire qu'un projet soumis par la partie en conflit deviendra loi s'il le confirme.

2^o Résolution de conflits au sein du Corps législatif.

Dans les Etats où il existe le régime des deux Chambres, on a confié les affaires législatives à deux

organes législatifs différents. Dans telles ou telles circonstances, chacun des organes a, soit des pouvoirs équivalents, soit des pouvoirs inégaux ; si ces deux organes sont d'un même avis sur n'importe quelle question, il va de soi qu'aucun conflit ne pourra se produire ; au contraire, lorsque les avis ne sont pas partagés, alors éclate un conflit.

Si un conflit existe entre les deux organes délibérants, à qui appartient la compétence de trancher ce conflit ? Beaucoup d'États, au sujet d'un tel conflit, ont adopté les moyens suivants : ils donnent soit, le droit de veto au Sénat, soit le droit d'une décision définitive à la Chambre. Cela apparaît comme un résultat illogique, puisque les deux Chambres font partie, toutes deux, de l'organe législatif ; elles représentent en même temps le peuple (bien que, dans une Confédération, on considère que le Sénat représente les États confédérés) ; on ne peut pas considérer le pouvoir de l'une d'elles comme supérieur à l'autre, et on doit rechercher un troisième pouvoir pour venir résoudre le conflit ; ce dernier sera forcément au-dessus des deux Chambres. Mais à qui reviendra ce pouvoir supérieur ? Dans le Gouvernement populaire, ce sera au peuple indiscutablement. Ce système est adopté par certaines Constitutions nouvelles.

Dans le cas où, par exemple, la Chambre des députés aurait voté une loi et que le Sénat n'accepte cette loi qu'après de nombreuses rectifications que la Chambre refuse, le Sénat, à ce moment-là, s'il ne

l'adopte pas, n'aura qu'à porter le projet à la connaissance du peuple en lui demandant son jugement.

La Constitution de Dantzig stipule dans son article 43, alinéas 2 et 3 : « Si le Sénat n'adopte pas un texte voté par l'Assemblée populaire dans les quinze jours, le projet de loi retourne à l'Assemblée populaire. Si l'Assemblée populaire maintient son texte, le Sénat, dans le délai d'un mois, est tenu de l'adopter ou de le soumettre à la décision populaire. »

En outre, s'il y a un différend entre les deux Corps délibérants, ce différend est soumis à la décision populaire par l'un comme par l'autre. C'est que les deux parties peuvent librement porter leur objet devant le peuple, qui rendra sa sentence sur ce différend.

La Constitution de Lübeck contient un texte ainsi conçu : « S'il existe une divergence d'opinions entre la bourgeoisie et le Sénat, elle doit être tranchée par une commission de confiance ; si la décision de commission ne donne aucun résultat, le Sénat comme la bourgeoisie a le droit de faire appel à la décision populaire. » (art. 63 et 69.)

A son tour, la Constitution de Brême (§ 4) expose que : « Si le Sénat n'est pas d'accord avec une décision prise par la bourgeoisie, il peut former une opposition. La bourgeoisie doit alors procéder à une nouvelle délibération ; si un accord ne s'établit pas, l'objet de la décision doit être soumis à un vote populaire. »

Ce qui exprime bien que le peuple remplit les fonc-

tions d'un juge chargé de résoudre des conflits, aussi bien pour l'une que pour l'autre Chambre. Son jugement sera décisif ; les belligérants n'auront qu'à s'incliner.

CONCLUSION

Le but de notre travail a été, tout au long, de rendre compte du terrain gagné par la démocratie directe, en la mettant ainsi au rang qu'elle doit dignement occuper dans les nouvelles Constitutions européennes d'après-guerre.

Que les peuples, jusqu'ici gouvernés ou non par un gouvernement populaire, tentent aujourd'hui un nouvel effort pour marquer leur volonté d'une modification nécessaire, rien de plus vrai et de plus juste.

Dans les textes constitutionnels, la démocratie directe tente de se rapprocher le plus possible de l'exemple suisse ou de celui des Etats-Unis.

En considérant la législation directe du peuple, nous avons vu que ce dernier peut, non seulement délaissier les lois qui ne lui plaisent pas, mais aussi élaborer celles qui lui conviennent ; à part l'obéissance à la Constitution, la volonté populaire a toute liberté pour ne pas accepter les restrictions qui lui déplaisent.

Nous avons vu aussi que, dans la plupart des Constitutions, une moyenne d'électeurs est fixée

pour obtenir le referendum ou l'initiative. Mais ce chiffre est si élevé que, pour mettre en pratique ce système, surtout dans un état de quelque importance, on craint de voir surgir, alors, certaines difficultés.

En considérant le droit de révocation et de nomination populaire, le peuple se réserve le droit de dissolution directe vis-à-vis des députés ; par méfiance envers le régime représentatif on en est arrivé à conclure que le Chef de l'Exécutif devait être nommé directement par le peuple, avec les pouvoirs nécessaires pour représenter intégralement la volonté populaire.

Or, on n'a pas encore admis le droit de nomination appliqué aux fonctionnaires et aucun fonctionnaire n'est soumis à la destitution directe prononcée par le peuple.

Ce qui est à regretter aussi, c'est qu'en ce qui concerne les membres du Corps judiciaire, le peuple n'ait aucun droit de nomination ou de révocation, puisque le Corps judiciaire est indépendant de l'Exécutif et est considéré, en même temps, par rapport aux autres organes comme l'un des principaux dans l'Etat ; ses membres devraient, comme ceux de l'Exécutif et ceux du Législatif, être nommés ou révoqués par le peuple. Ces droits de nomination et de révocation existent dans la Constitution suisse et celle des Etats-Unis.

Par contre lorsque le peuple considéré comme juge a le pouvoir juridictionnel de résoudre les con-

flits entre les organes de l'Etat, le peuple est appelé non seulement à résoudre le conflit de la question de telle ou telle mesure législative, mais aussi à décider du sort du Parlement et même de celui du Chef de l'Etat. Cela est une innovation du système de démocratie directe dans les nouvelles Constitutions européennes d'après-guerre et, on ne trouve pas ce droit, ni en Suisse, ni aux Etats-Unis.

Dans les Etats d'avant-guerre, il était bien difficile de trouver une solution aux conflits surgissant entre les divers organes étatiques surtout quand cette mésentente avait lieu dans un Etat où le régime de la séparation des trois pouvoirs était adopté. Exemple : Les Etats-Unis ; l'on ne songea jamais à demander au peuple la solution nécessaire à cette sorte de conflit.

Théoriquement, sous n'importe quel gouvernement, il devrait exister un pouvoir suprême ayant le dernier mot, ce qui rendrait ses décisions définitives sans aucun recours possible contre lui. Ce pouvoir, dans tout gouvernement démocratique, appartient en réalité au peuple.

L'idée de souveraineté populaire, dans les Constitutions européennes d'après-guerre, s'exprime de tous côtés ; mais, croire que la volonté populaire puisse s'exprimer intégralement par la voie des représentants élus de ce peuple serait une grosse erreur, car ceux-ci peuvent, ou mal connaître les espoirs populaires, ou aller à leur rencontre intentionnellement ; c'est pourquoi cette volonté ne peut

être bien exprimée que par lui-même directement, en tant que la plus haute volonté du pays entier, elle sera réellement la représentation de la souveraineté populaire exprimée par voie de votation directe.

Or, cette voie de votation directe, peut-elle complètement réfléchir, sans aucune erreur possible, la volonté populaire ? La décision du peuple, au moment du vote, est-elle équivalente à la volonté générale ? Un doute ne peut-il être émis ?

La votation directe est, en somme, un moyen clair qui permet au peuple d'exprimer sa volonté et le meilleur instrument pour connaître la volonté générale ; elle est donc indispensable à l'heure actuelle, malgré son caractère physique.

Elle donnera un résultat dénué de doute, qui aidera les politiciens à connaître la pensée du peuple, de manière à savoir la direction à suivre, sans crainte de s'engager sur une fausse voie.

Ce principe, en conséquence, est adopté par la plupart des Constitutions d'après-guerre ; cependant, on y trouve quelques restrictions concernant son application, laquelle est plus ou moins étendue comparativement à celle de la Suisse ou des Etats-Unis ; sont-elles la conséquence d'une mesure de précaution, ou restent-elles influencées par les adversaires du régime direct, ou encore cherchent-elles à mieux s'adapter aux circonstances actuelles ?

En tout cas, le principe a été vérifié, il ne reste plus que la question de pratique. Les Etats peuvent-

ils l'appliquer complètement sans difficulté, selon les textes constitutionnels respectifs ?

Quel sera alors le résultat obtenu par cette mise en pratique ? Il semble prématuré de donner une réponse affirmative.

Dès le système direct adopté par les diverses Constitutions c'est que le referendum s'appliquait plus souvent et non l'initiative ; puis, c'est plutôt le Gouvernement qui demandait de le voter, par exemple en Allemagne. Il est vrai que le peuple peut établir, pour l'initiative, les projets entiers ; et pour le referendum il ne peut répondre que par oui ou par non. C'est peut-être pour cette raison qu'il semble que le Gouvernement encourage d'appliquer ce dernier.

Nous savons que le texte constitutionnel ne correspond pas toujours à la réalité politique ; là où commence l'essai d'un nouveau système, il n'est pas dit qu'il ne laisse paraître aucun défaut, tel un terrain qu'on vient juste de prospector. Il est vrai que la semence a des chances de réussir malgré l'imprévu d'une proportion de mauvaises herbes.

Or, de toute façon, si l'instauration et la mise en pratique n'atteignent pas à la perfection immédiate, elles serviront, en tout cas, à l'encouragement populaire ; un gouvernement démocratique peut donner un grand espoir au peuple et même le satisfaire ; il sème de la joie dans l'humanité en l'intéressant à son œuvre.

Est-ce que cette tendance de démocratie directe

est appelée à se développer par la suite ? En outre, tout changement politique ou modification future de Constitution, s'orienteront-ils vers la démocratie directe ? Supposons qu'à l'avenir tous les pays essayent à pratiquer le régime de démocratie directe, obtiendront-ils les mêmes résultats ? A une telle question, nous ne pouvons répondre d'une manière positive.

Tout ce que nous sommes en mesure d'affirmer aujourd'hui, c'est, comme nous l'avons dit au cours de notre travail, que cette idée s'ancre de plus en plus au sein des groupements politiques, comme la réalisation idéale des aspirations du peuple.

A côté de cela, il est bon de rappeler que la perfection ne sera jamais atteinte par l'humanité.

Les faits nous donnent quelques leçons utiles ; un grand Etat hors de puissances européennes, la Chine, elle aussi, adopte cette nouvelle formule de démocratie directe. Voyons les effets de la votation directe populaire appliquée dans la Sarre ; le peuple se dévoue et l'ordre règne, le résultat est flatteur(1).

Autrefois, les partisans aussi bien que les adversaires de la démocratie directe s'imaginaient que ce système ne pouvait être pratiqué que dans un pays de petite étendue et d'une faible population, mais non dans les grandes capitales et les immenses Etats.

(1) Le plébiscite de la Sarre a eu lieu le 13 janvier 1935. Sur 528.005 inscrits, 525.746 ont voté ; donc 99,71 % des électeurs ont pris part au vote.

Aujourd'hui, les sciences ont fait de grands progrès ; les communications sont facilitées à tel point que le savoir populaire chaque jour se développe, donnant ainsi les moyens favorables à la pratique du gouvernement par le peuple : si les peuples ont une foi inébranlable en eux, s'ils possèdent un esprit courageux en faveur de la pratique, leur capacité d'intelligence en augmentant, accroîtra l'intérêt qu'ils porteront aux choses du gouvernement ; alors, la démocratie directe entrera dans l'âge d'or.

Vu : le Président de la thèse,
A. GUILLOIS.

Vu : le Doyen de la Faculté de Droit,
A. GUILLOIS.

Vu et permis d'imprimer :
A Dijon, le 5 novembre 1935.
Le Recteur de l'Académie de Dijon,
J. E. SPENLÉ.

BIBLIOGRAPHIE

- ANGELESCO-MONTEORU (C.). — La Consultation directe du peuple d'après la Constitution de Weimar. *Thèse Paris*, 1933.
- ANNUAIRE de l'Institut international de droit public. Paris.
- ANNUAIRE de législation étrangère publié par la Société de législation comparée. Paris.
- AUBRY (M.). — La Constitution prussienne du 30 novembre 1920. *Thèse Dijon*, 1922.
- BARTHÉLEMY (J.). — La crise de la démocratie contemporaine. Paris, 1931.
- BARTHÉLEMY (J.) et DUEZ (P.). — Traité élémentaire de droit constitutionnel. Paris, 1933.
- BATILLIAT (R.). — Origine et développement des institutions politiques en Lithuanie. Paris, 1932.
- BEARD (C. H.). — American government and politics. New-York, 1928.
- BOISSIER et MIRKINE-GUETZÉVITCH. — La vie politique et constitutionnelle des peuples. Paris.
- BONJOUR (I.). — La démocratie suisse. Lausanne, 1919.
- BROOKS. — Government and politics of Switzerland, 1920.
- BRYCE (J.). — Modern democracies. New-York, 1921.
- BRUNET (R.). — La Constitution allemande du 11 août 1919. Paris, 1921.
- BURDEAU (G.). — Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre. Paris, 1931.

- CHANG (W. T.). — Les principes de la science politique. Shanghai, 1923.
- CARRÉ DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de l'Etat. Paris, 1922.
- La loi, expression de la volonté générale. Paris, 1930.
- CROZAT. — Les Constitutions de la Pologne, de Dantzig, d'Esthonie et de Finlande. Toulouse, 1925.
- CURTI (T.). — Le referendum. Paris, 1905.
- DARESTE (F. R. et P.). — Les Constitutions modernes. Paris, 1928-1929.
- DUGUIT (L.). — Traité du droit constitutionnel, 5 vol. Paris, 1925.
- ESMEIN (H.). — Eléments de droit constitutionnel français et comparé. Paris, 1927-1928.
- FERMAUD (G.). — Le Referendum sur les traités internationaux en Suisse. *Thèse Montpellier*, 1932.
- FLEINER et GARNER. — Etude et application du Referendum en Suisse et aux Etats-Unis d'Amérique.
- HAURIOU (M.). — Précis de droit constitutionnel. Paris, 1929.
- HEADLANZ-MORLEY. — New democratic constitutions of Europe. Oxford, 1929.
- HELSTEIN (M. C.). — La Constitution de la République de Lettonie. *Thèse Strasbourg*, 1930.
- JENKS (E.). — The state and the nation, 1919.
- KORKESOFF (Th.). — La Constitution de la République d'Esthonie. Bucaresti, 1928.
- KAU (Y. H.). — Histoire des idées politiques en Europe. Shanghai, 1924-1925.
- LASKI (H. J.). — Grammar of politics. New-York, 1925.
- LAUN (R.). — La démocratie. Paris, 1933.
- LOWELL (A. L.). — Public opinion and popular government New-York, 1913.

- La crise des gouvernements représentatifs et parlementaires dans les démocraties modernes. Paris, 1932.
- MAC BAIN et ROGERS. — The new constitutions in Europe. New-York, 1924.
- MASARYK (T. G.). — Les problèmes de la démocratie. Paris, 1924.
- MINO (P.). — Droit constitutionnel. Tokio, 1928.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH (B.). — Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Paris, 1931.
- Les Constitutions de l'Europe nouvelle. Paris, 1930.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH et REALE (E.). — L'Espagne (Bibliothèque d'Histoire et de Politique). Paris, 1933.
- MONTESQUIEU. — Esprit des lois. Paris, 1887.
- MUNRO. — The initiative, referendum and recall. New-York.
- OBERHOLTZER (E. P.). — The referendum, initiative and recall in America. New-York, 1911.
- PERDON (A.). — La Constitution espagnole de 1931 et ses précédents. *Thèse Paris*, 1933.
- PLONZIER. — La Constitution de Lithuanie et le statut de Memel. Toulouse, 1926.
- POSADA (A.). — La nouvelle Constitution espagnole. Paris, 1932.
- REINSCH (P.). — The fundamental principles of government. Shanghai, 1929.
- ROUSSEAU (J. J.). — Contrat social. Paris, 1896.
- RUSSELL (B.). — Political ideales. Shanghai, 1921.
- VERDIER (A.). — La Constitution fédérale de la République d'Autriche. *Thèse Paris*, 1924.
- VERMEIL (E.). — La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande. Strasbourg, 1923.

WANG (S. K.). — Droit constitutionnel comparé. Shanghai, 1932.

WILCOX (D. F.). — Government by all the people. New-York, 1912.

WILLOUGHBY (W. W.). — The constitutionel law of the United States. New-York, 1910.

WILSON (W.). — L'Etat. Paris, 1902.

WILSON (Le Président). — La guerre, la paix (20 décembre 1916-6 avril 1918). Paris, 1918.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — <i>Signification de la démocratie directe</i>	15
CHAPITRE II. — <i>Aperçu du système de démocratie directe d'avant-guerre dans divers pays</i>	23
1 ^o Démocratie directe en Suisse	23
2 ^o Démocratie directe aux Etats-Unis d'Amérique	29
CHAPITRE III. — <i>Législation directe du peuple</i>	35
1 ^o Raisons et causes de l'adoption de la législation populaire	36
2 ^o Initiative en matière constitutionnelle	40
3 ^o Initiative en matière des lois ordinaires	48
CHAPITRE IV. — <i>Referendum populaire</i>	52
1 ^o Referendum veto	53
2 ^o Referendum ratificatif	59
3 ^o Raisons et arguments de l'adoption du referendum... ..	63
CHAPITRE V. — <i>Nomination directe par le peuple</i>	65
1 ^o Nécessité de la nomination directe	65
2 ^o Application de la nomination directe	68
CHAPITRE VI. — <i>Dissolution directe par le peuple</i>	71
1 ^o Arguments en faveur de l'adoption de la dissolution directe	71
2 ^o Application de la dissolution directe	74
CHAPITRE VII. — <i>Compétence juridictionnelle directe du peuple</i> ..	78
1 ^o Résolution de conflits entre l'organe législatif et l'organe exécutif	80
2 ^o Résolution de conflits au sein du Corps législatif	83
CONCLUSION	87
BIBLIOGRAPHIE	94

1565. — Imprimerie Jouve et Cie, 45, rue Racine, Paris. — 11-1935

